

Integrationsindex: zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern

Çinar, Dilek; Hofinger, Christoph; Waldrauch, Harald

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Çinar, D., Hofinger, C., & Waldrauch, H. (1995). *Integrationsindex: zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern*. (Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 25). Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), Wien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-266962>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Institut
für
Höhere Studien

Reihe Politikwissenschaft

25 Juli 1995

Integrationsindex

Zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern

Dilek Çinar / Christoph Hofinger / Harald Waldrauch

Abstract

In recent years the need for indicators that measure the integration of migrant workers and foreigners in general has often been voiced. But most of the time scholars in the field of international migration have in mind single-indicator measures. By contrast, this article represents the first attempt to construct a multi-indicator index for the legal integration of migrant workers from non-EU (or other privileged) countries in eight European states (Austria, Belgium, France, Germany, Great Britain, the Netherlands, Sweden and Switzerland). This index should primarily work as an instrument of representation. It makes possible synchronous cross-country comparisons as well as the establishment of time series for individual countries. In this first tentative version of an index of integration five domains of legal integration were taken into account: 1) residence and permanent residence, 2) access to the labour market, 3) family reunification, 4) legal status of the second generation of immigrants, and 5) naturalization. The major results of the index in its current version can be summed up as follows: First, there are enormous differences of legal integration in the eight countries studied which will pose great difficulties to the intended harmonization of immigration laws in Europe. Second, the three German speaking countries in the sample still have, generally speaking, the highest amounts of legal discrimination with Austria as the outstanding negative example: In four out of the five spheres analysed Austria shows the highest scores in legal discrimination.

Dieser Artikel gibt die Ergebnisse eines Teilbereiches des Projektes »Ausländerpolitik und ethnische Grenzziehungen« (Bauböck 1995c) wieder. Die Daten wurden von Michael Kafesie, Sigrid Leitner und Katharina Seifert bearbeitet; Rainer Bauböck und August Gächter haben die Arbeit am Index mit ihren Anregungen und kritischen Kommentaren laufend unterstützt, Ulrike Davy hat bei der Interpretation der nationalen Rechtsvorschriften kontinuierlich mitgewirkt; Henriette Riegler war maßgeblich an den Eintragungen in die Berechnungstabellen der Länder Belgien, Frankreich, Niederlande und Schweden beteiligt. Ihnen allen gebührt herzlicher Dank. Allfällige Fehler liegen jedoch ausschließlich in der Verantwortung der AutorInnen.

Inhalt

1	Vorwort
2	1. Theoretische Überlegungen zum Index
2	1.1 Ausgangspunkt und Grundsätzliches: Stability as a Process
4	1.2 Betrachtete Immigrationstypen
7	1.3 Integration
7	1.3.1 Der normative Gehalt des Integrationskonzeptes
8	1.3.2 Bereiche der Integration
10	1.3.3 Grundzüge rechtlicher Integration von ImmigrantInnen
13	2. Konstruktionsprinzipien und Struktur des Index
13	2.1 Zur Methodologie sozialwissenschaftlicher Indizes
14	2.2 Indizes in den Sozialwissenschaften
15	2.2.1 Indizes in der Ökonomie und der <i>Soziale Indikatoren-Bewegung</i>
16	2.2.2 Demokratie-Indizes, die Verwendung von Rechts-Variablen bei ihrer Konstruktion und die Übertragbarkeit ihrer Erkenntnisse auf den Integrationsindex
19	2.3 Zur Methodik des Integrationsindex
19	2.3.1 Anforderungen an die Methodik des Integrationsindex und die Indikatorenauswahl
21	2.3.2 Art und Messung der Indikatoren
23	2.3.3 Umkehr der Vorzeichen
23	2.3.4 Standardisierung
25	2.3.5 Gewichtung
27	2.3.6 Aggregierung
30	2.3.7 Abschließende Einschränkungen bezüglich der Möglichkeiten der Interpretation der Ergebnisse

32	3. Darstellung und Interpretation der Ergebnisse
32	3.1 Niederlassung und Aufenthaltssicherheit
37	3.2 Freier Zugang zum Arbeitsmarkt
40	3.3 Familiennachzug
43	3.4 Erwerb der Staatsbürgerschaft
45	3.5 Rechtsstellung der Zweiten Generation
48	3.6 Auswirkungen der Novelle zum Aufenthaltsgesetz auf die Indexwerte
51	3.7 Schlußbemerkungen
54	Literaturverzeichnis
58	Anhang 1: Hierarchieebenen des Index
64	Anhang 2: Berechnungstabellen des Index
66	Anhang 3: Berechnungstabellen für die österreichische Rechtslage nach den Novellierungen im April 1995

Vorwort

Läßt sich die Integration von MigrantInnen in Immigrationsländern¹ messen? Ist es tatsächlich möglich, ein so stark mit normativen Wertmaßstäben verbundenes Konzept wie das der Integration von AusländerInnen zu quantifizieren?

Fragen dieser Art am Beginn eines Artikels, welcher die Ergebnisse eines ebensolchen Versuches zusammenfaßt, mögen auf den ersten Blick floskelhaft und eitel erscheinen. Sie drängen sich aber wohl als erstes auf, sobald man als Außenstehender mit dieser Idee konfrontiert wird, und sie waren auch ständige Begleiter unserer Arbeit an diesem Index. Um den Anschein zu vermeiden, wir hätten das Ei des Columbus im Bereich der Ausländerpolitikforschung gefunden, erscheint es uns daher dringend geboten, die Schwächen unseres Index, die sich durch seine Grundidee – die Quantifizierung eines qualitativen Konzeptes – ergeben, offenzulegen. Das Gebot der Offenlegung wird dabei noch zusätzlich dadurch verstärkt, daß es sich unserem Wissensstand zufolge um den ersten Versuch dieser Art handelt. Und schließlich muß in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß die Ausarbeitung des Index als Ganzem (ja sogar seiner grundsätzlichen Konstruktions- und Strukturprinzipien) zum jetzigen Zeitpunkt weit davon entfernt ist, abgeschlossen zu sein. In der derzeitigen Form handelt es sich also gewissermaßen nur um ein Zwischenprodukt, welches wohl noch ausführlicher Überarbeitung bedarf. Dieser Artikel dient daher neben der Präsentation der – unserer Einschätzung nach trotzdem bereits sehr aussagekräftigen – Ergebnisse auch dazu, auf einige Probleme hinzuweisen, die bei der Erstellung eines Index im Bereich der Immigrations- und Integrationspolitik zu beachten sind und in zukünftigen Versuchen zu lösen wären.

Die Wünschbarkeit und dringende Notwendigkeit der Entwicklung von Indikatoren zum Zwecke des Vergleichs der Integrationsleistungen verschiedener Immigrationsländer und zur Messung (im weitesten Sinne) ihrer Unterschiede aber scheint im Bereich der Migrationsforschung derzeit unbestritten,² auch wenn die Vorstellungen über die konkrete Gestalt solcher Indikatoren naturgemäß unterschiedlich sind.

1 Die Begriffe Immigrationsland und Einwanderungsland werden hier in einem weiten Sinn gebraucht. Sie beziehen sich also nicht nur auf Staaten, die sich selbst als solche bezeichnen (z.B. die USA oder Australien), sondern auch auf jene, deren politische Führung den Status eines Einwanderungslandes zwar verneint (z.B. Deutschland), in denen aber de facto dauerhafte Einwanderung bzw. Immigration stattfindet.

2 Vgl. etwa Bauböck (1995a, 36) oder Merger, Newsletter of the Migration and Ethnic Relations Group for European Research, no. 5, February/March 1995, 2.

1. Theoretische Überlegungen zum Index

1.1 Ausgangspunkt und Grundsätzliches

Die Idee zur Konstruktion eines Index, welcher die Integrationsleistungen von Einwanderungsländern gegenüber ImmigrantInnen messen soll, entstand im Rahmen des Projekts zum Vergleich der Rechtslage in acht europäischen Ländern (Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Österreich, Schweden und Schweiz). Die auf den ersten Blick einleuchtende Überlegung war, daß, wenn schon einmal die Rechtslage in diesen Ländern gründlich und mit dem Anspruch der Vollständigkeit erhoben wird, man diese exakten Informationen am Ende nicht brach liegen lassen sollte. Die Ambition war also, die Rechtsregelungen zur Grundlage einer Bewertung bzw. Messung der Integrationsfreundlichkeit oder -feindlichkeit der acht untersuchten Länder zu machen.

Diese Festlegung auf das positive Recht mit direktem Bezug auf ausländische Staatsangehörige – Heinelt (1994b, 23) spricht von »nationalen *Zuwanderungsregimen*«³ – als Basis des Index ist aus mehreren Gründen problematisch und kritisierbar und daher auch im Hinblick auf eine zukünftige Überarbeitung ausführlich zu überdenken. Einige der Feststellungen in den folgenden Bemerkungen werden Juristen möglicherweise banal (oder sogar laienhaft) erscheinen; Politikwissenschaftler werden sich ihrer aber oftmals erst in einem schmerzlichen und langwierigen Lernprozeß bewußt.

Zum ersten muß sich ein politikwissenschaftlicher Ansatz stets vor Augen halten, daß Gesetze natürlich niemals ein völlig realistisches Bild der tatsächlichen Vollzugspraxis – geschweige denn der gesamten sozialen Wirklichkeit, die sie zu regeln versuchen – geben (können). Eine Beschränkung auf integrationspolitisch relevante rechtliche Regelungen bietet daher weder ein vollständiges Bild des gesamten Komplexes staatlich angeregter Integration und/oder Diskriminierung, noch können damit die allgemeinen gesellschaftlichen Inklusions- und Exklusionphänomene, die ImmigrantInnen in Einwanderungsländern begegnen, adäquat in den Blick bekommen werden. Gesetze sind zudem keineswegs so eindeutig interpretierbar, wie dies der Alltagsverstand nahelegen würde. Die Uneindeutigkeit und Vielseitigkeit der Auslegbarkeit ist es ja gerade, die dem Justizapparat seine Funktion zuweist, aber auch der Verwaltung vielfach Spielräume eröffnet.⁴ Somit ist das positive Recht oftmals nicht auf Gesetze reduzierbar bzw. ohne erläuternde oder auslegende Nebenwerke (z. B. Verfassungs- oder Verwaltungsgerichtsentscheide; erläuternde Bemerkungen gesetzgebender Institutionen selbst; Verordnungen, Weisungen o.ä. der Verwaltung) gar nicht interpretierbar oder sogar weitgehend inhaltsleer. Daher verschwimmt letztlich in vielen Fällen die Grenze zwischen dem, was als positives Recht in Gesetzen festgelegt ist, und der tatsächlichen Vollzugspraxis.

3 Heinelt (ebd.) meint damit jene »Rechtspositionen [...], die ›Zugezogenen‹ staatlich zugesprochen und zugesichert werden, die ihre Handlungsmöglichkeiten im Kontext von gesellschaftlicher (Selbst-)Koordinationen (...) bestimmen«.

4 Von einem politologischen Standpunkt aus hat das v.a. Edelman (1990, 167ff.) eindringlich dargelegt.

Zweitens variiert die Ausführlichkeit und Exaktheit der in Gesetzen festgelegten Regeln und damit der Interpretations- bzw. Ermessensspielraum für Justiz und Verwaltung länderspezifisch. Diese Varianz ergibt sich dabei primär durch unterschiedliche Rechtssysteme. Die Bedeutung von – von Parlamenten beschlossenen und noch uninterpretierten – Gesetzen für die Strukturierung von Verwaltungshandeln ist daher etwa in Deutschland und Großbritannien unterschiedlich groß.

Drittens wird mit dem Vergleich gesetzlicher Regelungen auf nationaler Ebene über die innere Struktur der untersuchten Staaten hinweggesehen. So ist es denkbar, daß in föderalistischen Staaten die Integration von ansässigen Ausländern in den Kompetenzbereich einzelner Bundesländer, Kantone, Teilstaaten, o.ä., fällt oder daß nationale Gesetzgeber nur inhaltlich weitgehend unbestimmte Rahmenregeln vorgeben. Die Wahl nationaler Analyseeinheiten wäre demnach sinnlos, da nicht mehr von national einheitlichen Integrationsrechtssystemen gesprochen bzw. keine Aussage über sie in der notwendigen Detailliertheit getroffen werden könnte. In den acht hier betrachteten Fällen hat sich jedoch mit einigen Ausnahmen bestätigt, daß die für unsere Zwecke zu berücksichtigenden Gesetze weitestgehend auf nationaler Ebene beschlossen wurden. In jenen Fällen, in denen regionale (sowie generell mit dem Vollzug betraute) Behörden *systematisch* nicht national beschlossene Rechtsvorschriften vollziehen, wurde dies dennoch berücksichtigt. Informationen über diesbezügliche regionale Regelungen standen uns vor allem im Bereich der Einbürgerung zur Verfügung. Hier nur drei Beispiele aus diesem Bereich bezüglich ihrer Handhabung bei der Indexerstellung: In Österreich werden nur in Vorarlberg und dort auch nur in Einzelfällen bei der Verleihung von Staatsbürgerschaften Sprachkenntnisse verlangt, wobei unklar ist, auf welcher rechtlichen Basis dies geschieht. Es kann daher behauptet werden, daß die österreichische Rechtslage keine Sprachkenntnisse bei der Einbürgerung verlangt. In der Schweiz fordern ungefähr die Hälfte aller Kantone (mit unterschiedlichen gesetzlichen Formulierungen), daß der *Bürgerrechtsbewerber* seinen und den Lebensunterhalt seiner Familie sichern können muß. In diesem Fall haben wir uns dazu entschlossen, eine 0,5- statt einer 1-Eintragung vorzunehmen, was ausdrücken soll, daß in der Schweiz doch – wenn auch nicht überall – ein gesicherter Lebensunterhalt bei der Naturalisierung verlangt wird.⁵ Sprachkenntnisse setzen aber praktisch alle schweizerischen Kantone (mit der Ausnahme Basels) bei Staatsbürgerschaftsbewerbern voraus, woraus wir ein diesbezügliches rechtliches Erfordernis für die ganze Schweiz abgeleitet haben (de Groot 1989, 169f.).

Ein letzter möglicher Einwand bezieht sich auf den Begriff der *Gültigkeit* von Rechtsregeln. Es kann sich nämlich das Problem ergeben, daß rechtliche Regeln, die – rechtsdogmatisch betrachtet – alle in gewissem Maße *innerhalb* eines Staates Gültigkeit beanspruchen können, aufgrund unklarer oder nicht beachteter Normenhierarchien unterschiedlich zustande gekommener Rechtsbereiche (innerstaatliches-, Verfassungs-, allgemeines Völker- und zwischenstaatliches Recht) im Widerspruch zueinander stehen können.⁶ Man kann aber behaupten, daß für staatliche Integrationsmaßnahmen gegenüber Ausländern nur all jene Rechtsnormen

5 Zur Messung der Indikatoren über 0- oder 1- und ausnahmsweise 0,5-Eintragungen vgl. Abschnitt 2.3.2.

6 Coulon (1991, 34) weist etwa darauf hin, daß sich die juristische Lehre im österreichischen Fall nicht wirklich einig darüber ist, ob die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts jenen Rang haben, in dem sie innerhalb der österreichischen Rechtsordnung selbst erzeugt werden hätten müssen, oder ob sie prinzipiell in ihrer Stellung zwischen einfachen Bundesgesetzen und dem Bundesverfassungsrecht anzusiedeln sind.

Bedeutung haben, auf die in der Vollzugspraxis direkt Bezug genommen wird; und diese Normen sind in der Regeln wohl jene, die im Zuge (ausschließlich) innerstaatlicher Rechtssetzung entstanden sind. Wenn also bestimmte völkerrechtliche Regeln rechtsdogmatisch betrachtet eigentlich hierarchisch über innerstaatliche Gesetze zu stellen wären, heißt das noch lange nicht, daß sie für die Vollzugspraxis von größerer Bedeutung sind. Im Rahmen der Erstellung unseres Integrationsindex wurden daher primär innerstaatlich erzeugte und direkt vollzogene Rechtsnormen in Betracht gezogen, ganz unabhängig davon, ob sie mit dem allgemeinen Völkerrecht oder zwischenstaatlichen Verträgen in Widerspruch stehen.

1.2 Betrachtete Immigrationstypen

Ein Index zur Messung der Integration von ImmigrantInnen muß zunächst jene Personengruppe festlegen, deren Integration erfaßt werden soll. Je nachdem nämlich, mit welchem Rechtsstatus und mit welchen Motiven MigrantInnen einreisen, aus welchen Herkunftsregionen sie kommen und ob sie diese freiwillig oder (mehr oder weniger) unfreiwillig verlassen haben, welche beruflichen Qualifikationen sie haben, ob ihre kulturellen und/oder ethnischen Zugehörigkeiten im Immigrationsland als nahestehend oder fremd angesehen werden, ob sie einzeln, in Gruppen oder in noch größeren Verbänden einwandern und ob sie kurzfristig oder auf Dauer im Immigrationsland zu bleiben gedenken (oder dazu gezwungen werden); all das hat Einfluß darauf, auf welche Integrations- bzw. Aufnahmebereitschaft der Immigrationsgesellschaft sie treffen werden. Der »context of reception«⁷ (Portes/Böröcz 1989) wird in der Regel also stark vom Immigrationstypus beeinflusst. So muß man für jedes Land zwischen verschiedenen Gruppen von Zuwanderern unterscheiden, für die die von der Aufnahmegesellschaft entgegengebrachten Integrationsleistungen unterschiedlich ausgestaltet sind. Eine Analyse, die die oben genannten Migrationsmerkmale unberücksichtigt läßt, läuft zwangsläufig Gefahr, oberflächlich und daher inadäquat zu bleiben.

Jedes Land bzw. jede Region ist in ein spezifisches *Migrationssystem*⁸ eingebunden. In einem solchen Migrationssystem werden bestimmte Herkunfts- mit bestimmten Zielländern oder -regionen verbunden, wobei die Bedeutung verschiedener Formen der Migration von Migrationssystem zu Migrationssystem stark variieren kann. Immigration kann sich etwa in einem Land mehr oder weniger auf ArbeitsmigrantInnen aus Drittstaaten beschränken, in einem anderen auf Flüchtlinge gemäß der Genfer Konvention und in einem dritten auf (post)koloniale ImmigrantInnen, die aufgrund eines rechtlichen Sonderstatus zugelassen werden. Obwohl aber z.B. ein Land überwiegend oder gar fast ausschließlich politischen, religiösen oder ethnischen Flüchtlingen als Zuwanderern Einlaß gewährt, heißt das noch lange nicht, daß damit nicht auch arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt würden, die etwa in Ländern mit einem dominanten *Gastarbeitermodell* explizit ausgesprochen werden. Die Befriedigung der Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften erfolgt eben in diesen Fällen über den Umweg der Gewährung von Asyl.

Der vorliegende Index faßt ausschließlich jene staatlichen Integrationsleistungen (bzw. Integrationsversäumnisse) ins Auge, die

7 »Den »context of reception« können wir als die gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Praktiken in einer Gesellschaft in bezug auf eine definierte Population von Zuwanderern definieren« (Gächter 1991, 83).

8 Eine Kurzcharakterisierung des Systemansatzes in der Migrationsforschung gibt Waldrauch (1995).

ArbeitsmigrantInnen und ihren Familienangehörigen entgegengebracht werden, welche sich mit dem Anspruch auf dauerhaften Verbleib bereits im Einwanderungsland (im Gegensatz zu Saisonarbeitern) legal aufhalten, um hier ihren Lebensunterhalt durch unselbständige Beschäftigung zu sichern. Zusätzlich haben wir diese Gruppe auf jene MigrantInnen eingeschränkt, die im Falle der sieben betrachteten EU-Länder aus Drittstaaten kommen, also keine Bürger anderer EU-Staaten sind, für die sich die integrationspolitisch relevanten Regelungen nicht aus bi- oder multilateralen Verträgen zwischen Sender- und Empfängerländern ergeben und für die aufgrund ihrer Nationalität keine sonstigen Sonderregelungen bestehen (z.B. ethnisch deutsche ImmigrantInnen in Deutschland oder (post-)koloniale MigrantInnen mit Ausnahmerechten).⁹ Letztlich wird auch die Arbeitsmigration von *highly skilled professionals* nicht durch unseren Index abgedeckt, da diese zumeist besonderen gesetzlichen Regelungen unterworfen ist, also bevorzugt behandelt und wenig eingeschränkt wird. Wo dem nicht so ist (wie etwa in Österreich bis zum Jahr 1995), werden die sich dadurch ergebenden wirtschaftspolitischen Kontraproduktivitäten meist relativ schnell erkannt und folglich Ausnahmeregelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte beschlossen.¹⁰

Um es auf den Punkt zu bringen: Betrachtet werden jene legal und mit dem Anspruch auf dauerhaften Verbleib sich aufhaltenden ArbeitsmigrantInnen, für die aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder beruflichen Fähigkeiten keine Spezialregelungen gelten. Gemäß den oben gemachten Bemerkungen sind diese Einschränkungen bei (1) den Migrationsmotiven (von den MigrantInnen und vom Aufnahmeland explizit als solche deklarierte Arbeitsmigration), (2) der Herkunft (Drittstaaten), (3) der Art der Einreise (legal) und (4) der Qualifikation (keine Sonderregelungen unterworfenen Hochgebildeten) noch immer zu kritisieren, da es einige Länder im vorliegenden Sample gibt, in denen der Prozentsatz der ImmigrantInnen, der diesen Charakteristika genügt, vergleichsweise gering ist. Die Ergebnisse des Index müssen daher vor dem Hintergrund des tatsächlichen Anteils der definierten Immigrationsgruppe an der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung im jeweiligen Land interpretiert werden. Im Rahmen des Projektes wurde der Versuch unternommen, diesbezügliche Daten zusammenzustellen bzw. zu erheben. Wie aber bald klar wurde, existieren diese Daten für viele der untersuchten Länder nicht. Halbwegs verlässliche Zahlen existieren lediglich im Bereich der herkunftsmäßigen Gliederung in den acht untersuchten Staaten (vgl. Tabelle 1).

Diese Daten geben zumindest einen Eindruck darüber, wie sich die beschriebene Zielpopulation durch die Aussonderung von MigrantInnen, die aufgrund ihrer Herkunft rechtlich bevorzugt sind, eingrenzt. Berücksichtigt wurden zunächst nur EG/EU- bzw. EWR-AusländerInnen sowie für Schweden BürgerInnen aus anderen Ländern des *nordischen Arbeitsmarktes* (der Angehörigen seiner Mitgliedstaaten absolute Freizügigkeit gewährt). Es zeigt sich dabei etwa, daß in Belgien rund 60% der ansässigen ausländischen Bevölkerung schon allein aufgrund ihrer

9 Zu den herkunftsbezogenen Ausnahmen in den acht Staaten vgl. die Länderberichte in Bauböck (1995c).

10 In Österreich etwa wurde die Ausstellung von Beschäftigungsbewilligungen für »Ausländer, an deren Beschäftigung [...] im Hinblick auf ihre besondere Ausbildung, speziellen Kenntnisse und Fertigkeiten oder besondere Erfahrung [...] gesamtwirtschaftliche Erfahrungen bestehen« über die Bundeshöchstzahl unselbständig beschäftigter und arbeitsloser Ausländer hinaus mit der »Verordnung des Bundesministers für Arbeit und Soziales, mit der die Gesamtzahl der unselbständig beschäftigten und arbeitslosen Ausländer überzogen wird (Bundeshöchstzahlüberziehungsverordnung – BHZÜV)«, BGBl. Nr. 278/1995, § 1, Abs. 3a, möglich gemacht.

Herkunft aus anderen EU-Staaten nicht vom jeweiligen hier analysierten Ausländerrecht betroffen ist. In Schweden sind es auch fast 45% (EWR-Bürger und Skandinavier). Am untersten Ende findet sich Österreich, wo lediglich etwas weniger als 15% der ausländischen Wohnbevölkerung wegen ihrer Staatsbürgerschaft in anderen EWR-Staaten nicht von den analysierten Fremdengesetzen betroffen ist. Es ist dabei zu beachten, daß die definierte Zielgruppe sich in einzelnen Ländern auch noch durch andere herkunftsbezogene Sonderregelungen (ganz abgesehen von anderen erwähnten Einschränkungen) verkleinert. In der Schweiz etwa bestehen für Bürger zahlreicher Senderländer Ausnahmeregelungen, die sie in gewissen integrationsrelevanten Bereichen privilegieren. Ähnliches gilt für Großbritannien, Frankreich, Belgien und die Niederlande, wo viele ImmigrantInnen aus ehemaligen Kolonien ebenso nicht wirklich als den allgemeinen Immigrationsgesetzen unterworfenen Drittstaatsangehörige behandelt werden.

Tabelle 1:

Ausländische Wohnbevölkerung (AWB) in ausgewählten europäischen Ländern 1989-1993

	1989		1990		1991		1992		1993	
	AWB ¹	AWB EG ²	AWB	AWB EG	AWB	AWB EG	AWB	AWB EG	AWB	AWB EG
A ³	322,6 4,2%		413,4 5,3%		517,7 6,6%	79,4 15,3%	560,0 7,1%	79,6 14,2%	625,4 8,6%	82,4 13,2%
B	880,8 8,9%	541,0 61,4%	904,5 9,1%	551,2 60,9%	922,5 9,2%	554,6 60,1%	909,3 9,0%	566,7 62,3%	920,6	543,5 59,0%
C	1040,3		1100,3		1163,2		1213,5		1260,3	
H	15,6%		16,3%		17,1%		17,6%		18,1%	
D ⁴	4845,8 7,7%	1325,0 27,3%	5241,8 8,2%	1422,4 27,1%	5882,3 7,3%	1487,3 25,3%	6495,8 8,0%	1503,7 23,1%	6878,1	1532, 0 22,3%
F ⁵			3596,6 6,3%	1311,9 36,5%						
GB	1812,0 3,2%	803,0 44,3%	1723,0 3,2%	731,0 42,4%	1750,0 3,1%	740,0 42,3%	1985,5 3,4%	787,0 39,6%	1999,6	720,0 36,0%
NL	641,9 4,3%	162,7 25,3%	692,4 4,6%	168,4 24,3%	732,9 4,8%	176,1 24,0%	757,4 5,0%	183,0 24,2%	779,8 5,1%	187,7 24,1%
S ⁶	456,0 5,3%	191,5 41,9%	483,7 5,6%	191,8 39,7%	493,8 5,7%	184,7 37,4%	499,1 5,7%	179,6 36,0%	507,5 5,8%	174,3 34,3%
		ca. 235		ca. 237		ca. 230		ca. 225		ca. 220
		51,5%		49,0%		46,5%		45%		43,5%

Anmerkungen:

A = Österreich; B = Belgien; CH = Schweiz; D = Deutschland; F = Frankreich; GB = Großbritannien; NL = Niederlande; S = Schweden.

1) Ausländische Wohnbevölkerung in tausend und in Prozent der gesamten Wohnbevölkerung.

2) EG/EU-Ausländer in den fünf (zur Zeit der angegebenen Jahre) EG/EU-Mitgliedstaaten in tausend und anteilmäßig an der Gesamtzahl aller Ausländer. Zu Österreich und Schweden vgl. Anmerkung 4 und 5. Keine Einträge in den EG-Spalten bei der Schweiz, da die Schweiz weder EWR- noch EU-Mitglied ist. Integrationspolitische Sonderregelungen für bestimmte Herkunftsländer existieren in der Schweiz jedoch aufgrund zahlreicher bilateraler Abkommen (vgl. den Länderbericht Schweiz in Bauböck 1995c).

3) Einträge unter „EG“ beziehen sich bei Österreich auf Ausländer aus heutigen EWR-Staaten. Es muß zudem darauf hingewiesen werden, daß Daten zum Bestand der ausländischen Bevölkerung in Österreich stark divergieren: Biffl (1994) etwa gibt diesbezüglich folgende Daten an: 1989: 387.183 (5,1%), 1990: 456.061 (5,9%), 1991: 532.746 (6,8%), 1992: 623.032 (7,9%), 1993: 689.603 (8,6%). Nimmt man diese Zahlen als Basis für die Berechnung des Anteils der heutigen EWR-Bürger (Daten gemäß Wils/Faßmann 1994, da Biffl diesbezüglich keine Daten angibt) an der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung in Österreich, dann ergeben sich folgende Werte: 1991: 14,9%, 1992: 12,8%, 1993: 11,9%.

4) Einträge bis 1990 bezogen auf Deutschland West, ab 1991 auf das gesamte wiedervereinigte Bundesgebiet.

5) Daten für Frankreich existieren stets nur für jene Jahre, in denen eine Volkszählung durchgeführt wurde.

6) Die ersten Einträge in den „EG“-Spalten bei Schweden beziehen sich auf Ausländer aus nordischen Ländern (Norwegen, Finnland, Dänemark und Island), die keine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen benötigen. Die zweiten Einträge geben die Summe aller Ausländer aus Nordischen Staaten und heutigen EWR-Staaten wieder.

Quellen: Jahre 1989-1991: SOPEMI (1993); zusätzlich: Österreich: ab 1991 Wils/Faßmann (1994), eigene Berechnungen; Belgien: Poulain (1994); Institut National de Statistique (1994, periodisch); Schweiz: Salt/Singleton/Hogarth (1994); Bundesamt für Statistik, BFS aktuell, August 1994; Deutschland: Ausländer - Daten Mai 1994; Großbritannien: Labour Force Survey (1992, 1993); Niederlande: Central Bureau voor de Statistiek; Schweden: SCB Befolkningsstatistik del 3, 1993; eigene Berechnungen.

Schneidet ein Land somit bezüglich der hier betrachteten Einwanderergruppe relativ *schlecht* ab, legt das Rechtssystem DrittstaatenarbeitsmigrantInnen also einiges an Integrationshindernissen in den Weg, dann heißt das noch lange nicht, daß allen ImmigrantInnen eine integrationsfeindliche Politik entgegenschlägt oder gar das gesamte Ausländerrechtssystem der Integration von Zuwanderern entgegenwirkt. Aussagen sind jedoch darüber möglich, inwieweit über den *klassischen* Weg der als solche deklarierten Arbeitsmigration bereits zugelassene Zuwanderer (auch wenn nicht gesagt werden kann, wie groß diese Gruppe im einzelnen ist), in den jeweiligen Immigrationsländern auf ein integrationsfreundliches oder -feindliches rechtliches Umfeld treffen.

1.3 Integration

1.3.1 Der normative Gehalt des Integrationskonzeptes

Der Integrationsbegriff läßt gemäß Bauböck (1995a, 9f.) zwei Interpretationen zu:

»One refers to internal cohesion of a system or aggregate composed of a multitude of singular units or elements; the second one designates the entry into the system of elements which had been part of the environment before, or the extension of the system to incorporate such external elements or units. The important specification about this second meaning is that it refers only to such entries and extensions which incorporate the new elements as parts which will contribute to the self-sustaining operations of the enlarged system.«

Jedenfalls sieht er den Begriff mit einer positiven Konnotation behaftet: Integration bezieht sich auf den Prozeß einer anzustrebenden Stabilisierung von Systemen, hier von Gesellschaften. Die Integration von ImmigrantInnen wird von der zweiten Interpretation abgedeckt, wobei das Ausmaß der politischen Forcierung dieser Integration Rückschlüsse über die in der jeweiligen Aufnahmegesellschaft vorherrschende Auffassung, inwieweit die Integration von ImmigrantInnen elementarer Bestandteil, Voraussetzung oder aber auch Hindernis der allgemeinen gesellschaftlichen Integration ist, zuläßt. Aus der Einschränkung, daß die Integration neuer Mitglieder zu den selbsterhaltenden Operationen der vergrößerten Gesellschaft beitragen muß, läßt sich ableiten, daß sich die Integration von ImmigrantInnen in liberal-demokratischen Gesellschaften auch an liberal-demokratischen Prinzipien orientieren muß, d.h., daß sie grundsätzlich (wenn auch nicht zwangsläufig immer sofort) gemäß dem wohl grundlegendsten aller liberalen Prinzipien die Gleichheit der Rechte und der Behandlung in allen Lebensbereichen anvisieren muß. Denn der Prozeß einer diskriminierenden und segregierenden *Integration* (ein Widerspruch in sich) von ImmigrantInnen kann ebensowenig zu den selbst-erhaltenden Operationen liberaler Demokratien beitragen, wie ImmigrantInnen selbst, die nicht als prinzipiell Gleiche behandelt werden und daher auch nicht als Gleiche in Gesellschaft, Politik, Ökonomie und Kultur partizipieren können. Integration kann daher nicht ausschließlich als eine Leistung interpretiert werden, welche vom ImmigrantInnen selbst zu erbringen ist, auch wenn in der Praxis vieler Einwanderungsländer das unter dem Titel der *Assimilation* verlangt wird. Ganz im Gegenteil ist Integration stets als Prozeß zu begreifen, der Anstrengungen von beiden Seiten – von den ImmigrantInnen, aber auch von der Einwanderungsgesellschaft – verlangt. Die Integration von

ImmigrantInnen hat demgemäß stets auch Auswirkungen auf die Integration der Aufnahmegesellschaft selbst. Eine Integrationspraxis also, welche davon ausgeht, daß die Integration der Aufnahmegesellschaft durch die Integration von Einwanderern unberührt bleibt und damit im Grunde die Hauptbeweislaster, ob Integration tatsächlich stattfindet, den ImmigrantInnen zuweist, muß definitionsgemäß stets scheitern bzw. ist bestenfalls noch als forcierte Assimilation zu bezeichnen.

Das Ausmaß der Integration von ImmigrantInnen ist so gesehen in gewissem Sinne auch ein Maß der demokratischen Qualität eines Staates. Auch bei der Erstellung von allgemeinen Demokratieindizes findet dieser Sachverhalt neuerdings Berücksichtigung.¹¹ Es läßt sich nämlich prinzipiell fragen, wie sehr sich ein Staat noch demokratisch nennen darf, der einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung bzw. der *Wohnbürger* bei politischen, vor allem aber bei viel grundlegenden zivilen sowie sozialen und kulturellen Rechten dauerhaft diskriminiert.

Das Konzept der Integration enthält also fundamentale liberale und demokratische – also zutiefst normative – Hintergrundannahmen darüber, was als erstrebenswerte soziale Ordnung anzusehen ist. Ein Index zur Messung von Integration ist somit zwangsläufig ein *normativer Index*, welchem eine Theorie einer wünschenswerten Gesellschaft zugrundezulegen ist. Aus diesem Grund ist auch zu konstatieren, »[that] there can be no objective measures of integration« (Bauböck 1995a, 10).¹²

1.3.2 Bereiche der Integration

Bauböck (ebd., 11) unterteilt die Integration von ImmigrantInnen grundsätzlich in drei Bereiche, die jedoch in gewisser Weise überlappen:

1) *Legale bzw. Citizenship-Integration* bezeichnet substantielle, gesetzlich verankerte zivile, politische und soziale Rechte¹³ für ImmigrantInnen.

2) Neben sozialen Rechten auf Wohlfahrt, grundlegende ökonomische Sicherheit und Bildung, welche auch durch legale Integration abgedeckt werden, bezieht sich die *soziale Integration* auf die allgemeine Stellung von ImmigrantInnen im ökonomischen und sozialen Leben. Soziale Desintegration bzw. Segregation äußert sich dabei etwa in der Konzentration von ImmigrantInnen in schlecht bezahlten, unsicheren und wenig Qualifikation erfordernden Jobs, der Existenz von ImmigrantInnenwohnvierteln bzw. -ghettos, niedrigen Raten von ImmigrantInnenkindern beim Zugang zu höherer Bildung, o.ä.

3) *Kulturelle Integration* schließlich stellt darauf ab, ob kulturelle Eigenheiten von ImmigrantInnen in einem umfassenden Sinne von der Aufnahmegesellschaft respektiert oder sogar gefördert werden, wobei von ImmigrantInnen die Außerstreitstellung demokratischer Grundnormen in liberalen Demokratien aber verlangt werden kann bzw. muß (ebd., 42).

11 So beinhaltet etwa das britische *Democratic Audit* Projekt (vgl. auch Abschnitt 2.2.2.) neben 29 anderen auch folgendes Item zur Bewertung der demokratischen Qualität eines Landes: »How free from arbitrary discrimination are the criteria for admission of refugees or immigrants to live within the country, and how readily can those so admitted obtain equal rights of citizenship« (Beetham 1994c, 38f.).

12 Analog, jedoch noch einen Schritt weiter gehend, hält Beetham (1994c, 39) fest: »In any case, democratic indices of any kind are necessarily evaluative and judgemental, even if their primary purpose is an explanatory one, such as exploring the socio-economic conditions for a given level of democracy. Assigning measures on a scale is a judgemental exercise« (kursive Hervorhebung nicht im Original).

13 Die Unterscheidung von zivilen, politischen und sozialen Rechten wurde von T.H. Marshall (1965) in die wissenschaftliche Diskussion eingeführt.

Im derzeitigen Stadium der Ausarbeitung bezieht unser Integrationsindex ausschließlich die legale Integration in die Analyse mit ein und dabei wiederum nur einige grundlegende Bereiche ziviler Rechte. Es handelt sich dabei – allerdings eben nur bezogen auf die oben definierten ImmigrantInnengruppen – um die Kernbereiche dessen, was Coulon (1991, 18) als das »Ausländerrecht im engeren Sinn« bezeichnet.¹⁴ Zusätzlich dazu wird der Teil des »Staatsbürgerschaftsrechts« (ebd., 19) in die Analyse miteinbezogen, welcher sich an Nicht-Staatsbürger richtet. Die betrachteten Rechtsgebiete sind folgende:

1) *Aufenthalt und Niederlassung*: Hier wurden alle rechtlichen Regelungen subsumiert, welche die Voraussetzungen für die Verlängerung befristeter und die Erteilung unbefristeter Aufenthaltstitel, eventuelle regionale Beschränkungen dieser Rechtstitel, die Bedingungen, die zum Verlust eines Aufenthaltstitels führen können, sowie erhöhten Aufenthaltsschutz nach einer bestimmten Zeitspanne festlegen.

Ausgenommen ist in diesem Bereich jedenfalls der *erstmalige Zugang* zu einem Aufenthaltstitel, also der Akt der legalen Immigration selbst. Dies vor allem deshalb, weil es »contradictory relations between immigration and integration« (ebd., 16ff.), also von »Zuzugsbeschränkungen bzw. -kontrollen« einerseits und »Eingliederungsmaßnahmen« (Heinelt 1994b, 9) andererseits gibt. Es lassen sich nämlich Argumente für die Ansicht finden, daß die Integration von ImmigrantInnen bei gleichzeitigem völligen Immigrationsstopp keine Aussichten auf Erfolg hat, gleichzeitig aber auch Argumente für die genau entgegengesetzte These, daß erfolgreiche Integration nur unter Bedingungen strikt begrenzter Immigration möglich ist. Beiden Ansichten ist dabei unter gewissen Blickwinkeln und in bestimmten Situationen die Plausibilität nicht abzuspüren. Eine eindeutige Beziehung zwischen Integration und Immigration ist daher nicht so einfach postulierbar, was aber Voraussetzung wäre, wollte man sie zur Grundlage eines Indexmodells machen. Eine simple, lineare Beziehungen unterstellende Formel in der Art »je strenger die Einwanderungskontrolle, desto schlechter auch die Integration bereits hereingelassener ImmigrantInnen« jedenfalls ist unhaltbar, weil eine liberale Theorie an der Existenz von territorial begrenzten Nationalstaaten nicht vorbeisehen und damit die Notwendigkeit eines gewissen Ausmaßes an Immigrationskontrolle nicht leugnen kann. Selbst wenn diese Beziehung bestünde, absolut offene Grenzen also die Integration von ImmigrantInnen erleichtern würde, wäre nicht gesagt, daß dies der Integration der Aufnahmegesellschaft als ganzer zuträglich wäre. Diese beiden Facetten von Integration sowie ihre gegenseitigen Wechselwirkungen dürfen gerade in diesem Bereich nicht aus den Augen verloren werden.

2) *Zugang zum Arbeitsmarkt*: In diesem Bereich wurden Rechtsvorschriften zusammengefaßt, welche sich auf im weitesten Sinn zu verstehende Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt (Beschränkungen von Beschäftigungstiteln auf den Arbeitsplatz, die Branche oder Region sowie die Anwendung von Höchstgrenzen bzw. Quoten ausländischer Beschäftigter) und die Voraussetzungen für die

¹⁴ Als »Ausländerrecht im weiteren Sinn« definiert Coulon (1991, 18) all jene »Normen, die verstreut über die gesamte Rechtsordnung, Ausländer diskriminieren«. Als Beispiele dafür nennt er etwa positive Diskriminierung von Staatsbürgern bei der Gleichheit vor dem Gesetz und dem Zugang zu öffentlichen Ämtern, Regeln betreffend der Gewerbeausübung von Ausländern, Regelungen aus dem Zivilprozeßrecht bezüglich der Prozeßfähigkeit von Ausländern oder aus dem Strafprozeßrecht bezüglich der Bestrafung von Ausländern, die feindliche Streitkräfte begünstigen, u.a.

Erlangung von (arbeitsplatz-, branchenbezogener, regionaler) Freizügigkeit¹⁵ auf dem Arbeitsmarkt beziehen. Der erstmalige Zugang zu einem Rechtstitel auf Beschäftigung bzw. Arbeitsaufnahme ist wiederum nicht inkludiert, da er aufgrund der in Punkt 1 gemachten Einschränkung (bereits legal im Land sich aufhaltende ImmigrantInnen) bzw. der obigen Festlegung des betrachteten Immigrationstypus (ArbeitsmigrantInnen) bereits vorausgesetzt ist.

3) *Familiennachzug*: Inkludiert wurden in diesem Indexteil gesetzliche Regelungen hinsichtlich der von ImmigrantInnen sowie von den Partnern und Kindern zu erfüllenden Voraussetzungen für den Familiennachzug, möglicher Familiennachzugsquoten und bezüglich der Möglichkeit des Nachzugs sonstiger Familienangehöriger. Nicht berücksichtigt wurde hier jedoch die Rechtsstellung des Familiennachzugs selbst, also etwa die aufenthalts- und arbeitsmarktrechtlichen Bestimmungen von nachgezogenen Familienangehörigen.

4) *Einbürgerung*: Der letzte Bereich, der bisher in den Index Eingang gefunden hat, sind Rechtsvorschriften bezüglich den von ImmigrantInnen zu erfüllenden Voraussetzungen für die Einbürgerung bzw. den Modalitäten dieser Einbürgerung.

5) *Rechtsstellung der zweiten Generation*: Als zweite Generation werden in diesem Zusammenhang all jene Kinder von ImmigrantInnen definiert, die bereits im jeweiligen Einwanderungsland geboren wurden. Ins Auge gefaßt wurden hier analog zu den anderen Bereichen Rechtsvorschriften bezüglich Aufenthalt, Beschäftigung und eigenem Familiennachzug der zweiten Generation sowie zusätzlich mögliche Regelungen betreffend einer automatischen Einbürgerung bei Geburt im Inland, den Bedingungen für eine nachträgliche Option auf Staatsbürgerschaft sowie dem Ausweisungsschutz während der Minderjährigkeit der zweiten Generation von ImmigrantInnen.

Einige denkbare Felder legaler Integration – unabhängig natürlich von allen Formen legaler Integration von Kategorien von ImmigrantInnen, die in der bisherigen Analyse ausgespart blieben – konnten zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht berücksichtigt werden. So wurde etwa bereits auf die bisher fehlende Inkludierung der Rechtsstellung nachgezoener Familienangehöriger hingewiesen. Speziell aber vier große Rechtsbereiche sind es, die bei einer zukünftigen Überarbeitung des Index miteinbezogen werden könnten (bzw. müßten); und zwar:

- *Politische Rechte* für ImmigrantInnen, also vor allem das aktive und passive Wahlrecht auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sowie in Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungskörperschaften öffentlichen Rechts (Kammern). Zusätzlich sind hier wohl auch all jene Einrichtungen zu inkludieren, die speziell für die Repräsentation bzw. politische Inklusion von ImmigrantInnen eingerichtet wurden.

- *Soziale Rechte*, worunter primär gesetzlich gesicherte Ansprüche auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen, ökonomische Grundsicherung sowie öffentliche Bildung zu subsumieren wären.

- *Kulturelle Rechte*, wie etwa das Recht auf (auch staatlich unterstützte) Pflege der eigenen Traditionen, Bräuche, Religion etc., (zusätzlichen) Unterricht in der Muttersprache, die Berücksichtigung von ImmigrantInnen betreffende Themen und/oder Sendezeit in öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen etc.

¹⁵ *Freizügigkeit* wird hier verstanden als die Möglichkeit, sich ohne Einschränkungen jedweder Art innerhalb eines bestimmten Staates auf dem Arbeitsmarkt zu bewegen. So verstandene Freizügigkeit gibt ImmigrantInnen also das Recht, jeden Job ohne zeitliche, branchenbezogene oder regionale Begrenzung anzunehmen.

– Rechte auf individuellen Diskriminierungsschutz, etwa auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, gegenüber staatlichen Behörden, sowie rechtliche Vorkehrungen zur speziellen Ahndung rassistisch motivierter Gewaltakte oder rassistischer Verhetzung, u.ä.

Der letzte erwähnte Bereich würde jedoch bereits eine Erweiterung des bisherigen Ansatzes des Integrationsindex bedeuten, da Anti-Diskriminierungsgesetze dieser Art auf ethnische Diskriminierungen abstellen und zwar unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Die bisher berücksichtigten Rechtsbereiche aber beziehen sich auf nicht-staatsangehörige ImmigrantInnen.

1.3.3 Grundzüge rechtlicher Integration von ImmigrantInnen

Wie muß nun ein Rechtssystem ausgestaltet sein, damit es als integrationsfreundlich gegenüber ImmigrantInnen bezeichnet werden kann? Bauböck (1995a, 12f.) weist darauf hin, daß sich legale Integration nicht auf die Möglichkeit der Einbürgerung beschränken darf. Integration kann nämlich nicht darauf reduziert werden, daß für ImmigrantInnen die Überschreitung der Grenze zwischen Fremdem und Bürger (»boundary crossing«) möglich gemacht wird. Sie ist keine »Alles oder Nichts«-Angelegenheit, die sich in einem einzigen Schritt des Überganges vom einen zum anderen Rechtsstatus erschöpft. Integration muß auch schon für all jene Fälle angestrebt werden, für die die Einbürgerung – aus welchem Grund auch immer – (noch) keine Möglichkeit darstellt. Dies kann mit Hilfe von Regelungen geschehen, die die schrittweise Angleichung der zivilen, politischen und sozialen Rechte von Fremden an jene der Bürger vorsehen und so in gewissem Sinne zur Aufweichung der Grenze zwischen diesen beiden Rechtsstellungen (»boundary blurring«) beitragen. Die Liberalität bzw. Integrationsfreundlichkeit zeigt sich so, neben der Option auf Staatsbürgerschaft, vor allem an der Geschwindigkeit der Ausbildung und der Rechtssicherheit eines *denizenship*-Status¹⁶ für ImmigrantInnen.

An welchen konkreten Rechtsregeln läßt sich nun aber die Güte legaler Integration auf dem Boden der bisher skizzierten theoretischen Grundlage ablesen? Bauböck und Çinar (1994) haben für einige konkrete Änderungen im Bereich der Einbürgerungsgesetzgebung folgende Effekte auf die Inklusion von ImmigrantInnen (welche hier mit Integration gleichgesetzt werden kann) postuliert (vgl. Tabelle 2).

¹⁶ Der inzwischen in der Migrationsforschung weithin verwendete Begriff des *denizen*, der den mit mehr Rechten und einer stärkeren Aufenthaltssicherheit ausgestatteten Rechtsstatus bereits länger ansässiger ImmigrantInnen bezeichnet, wurde von Tomas Hammar (1990) in die Diskussion eingeführt.

Tabelle 2:
Effects of Policy Changes on Naturalisation and Inclusion Indicators¹

Policy Changes	Effect on: naturalisation	inclusion
permitting dual citizenship	+	+
shorter residence requirements	+	+
lowering transaction costs	+	+
abandoning assimilation tests	+	+
from discretion to entitlement	+	+
introducing <i>ius soli</i>	0	+
strengthening residential citizenship for aliens	–	+
enhancing rights of external citizenship for aliens	–	+

1 Die Effekte der *Policy Changes* auf die Einbürgerung sind für die Argumentation hier nicht von Belang

Quelle: Bauböck/Çinar (1994, 1995)

Ein Großteil dieser denkbaren *policy changes* haben auch bei der Operationalisierung des Integrationskonzeptes für die Zwecke des Integrationsindex Anwendung gefunden. Dieser Operationalisierung liegen dabei einige wenige – hier zunächst bewußt allgemein gehaltene – Richtlinien zugrunde, die sich aus den bisher gemachten theoretischen Überlegungen ableiten lassen. Wir haben demgemäß die Integrationsfeindlichkeit¹⁷ als umso höher definiert,

- je länger die Wartefristen zur Erlangung von Rechtstiteln, Rechtsansprüchen, Antragsrechten, o.ä., sind;
- je mehr Bedingungen für die Erlangung von Rechtstiteln vom Antragsteller selbst erfüllt werden müssen;
- je mehr *antragstellerunabhängige* Gründe (z.B. Quoten) zur Ablehnung von Anträgen von ImmigrantInnen führen können;
- je mehr Gründe zum Verlust von Rechtstiteln führen können;
- je weniger Rechtsansprüche ImmigrantInnen zugestanden werden bzw. je stärker die Vollzugspraxis der jeweiligen Integrationspolitik von Ermessensentscheidungen der Behörden bestimmt ist; und
- je weniger Wahlfreiheiten Ausländern zugebilligt werden.

¹⁷ Zur Frage, warum der Index primär als Maß für die Integrationsfeindlichkeit und nicht die Liberalität von Ausländerrechtssystemen konstruiert wurde, siehe die Ausführungen im nächsten Kapitel.

2. Konstruktionsprinzipien und Struktur des Index

2.1 Zur Methodologie sozialwissenschaftlicher Indizes

Bevor die konkrete Struktur, der Aufbau und die verwendete Methodik des Integrationsindex Darstellung findet, soll noch auf einige methodologische Grundlagen der sozialwissenschaftlichen Indexkonstruktion eingegangen werden.

Zunächst ist zu definieren, was allgemein unter einem Index zu verstehen ist. Rudolf Werner faßt die Grundidee von Indizes folgendermaßen zusammen: Indizes beruhen auf der Zusammenfassung verschiedenartiger Bereiche im Hinblick auf ein gemeinsames Konstrukt. Sie gestatten es, mehrere Indikatoren zu einer einheitlichen Aussage zu verdichten (Werner 1975, 151).

»Ein Index ist eine Maßzahl, die aus einer gewichteten Zusammenfassung mehrerer Indikatoren besteht, wobei aus Gründen der Vergleichbarkeit eine Standardisierung der Indikatoren und eine Normierung der Gewichte vorzunehmen ist.« (ebd., 156; kursiv im Original)¹⁸

Knepel (1993, 630) präzisiert folgendermaßen:

»Bei einem Index werden mehrere Indikatoren zu einer gewichteten Maßzahl zusammengefaßt. Allgemein ist ein Index als Verbindung von extensionalen und intensionalen Komponenten darstellbar. Extensionale Größen geben den Umfang einer zu beobachtenden Erscheinung an (Quantität), intensionale Größen messen dagegen eine Eigenschaft (Qualität).«

Die extensionalen Komponenten eines Index werden in der Regel als Gewichte bezeichnet, die intensionalen Komponenten stellen dagegen die Ausprägung des jeweiligen Indikators dar. Werner (1975, 157) liefert eine sehr anschauliche Zusammenfassung der wichtigsten »Spezifikationen für Indizes«, anhand derer auch die Darstellung des Integrationsindex orientiert werden kann:

Aggregierung: additiv / multiplikativ

Standardisierung: z-Werte / Verhältnisbildung / Normenwerte

Gewichtung: normativ / analytisch

¹⁸ Zu anderen Formen der Zusammenfassung mehrerer Indikatoren zu einem einheitlichen Meßmodell vgl. etwa Knepel (1993, 627ff.): Er unterscheidet dabei Indizes von *Verhältniszahlen*, welche er in *Gliederungs-* (Verhältnis einer Teilmenge zur Gesamtmenge), *Beziehungs-* (Verhältnis zweier verschiedener Größen, z.B. Arbeitslose : offene Stellen) und *Meßzahlen* (Vergleich zweier Ausprägungen des selben Indikators zu verschiedenen Zeitpunkten) unterteilt, sowie *konstruierte Maßzahlen*, bei denen »mit Hilfe eines definitorischen Meßkonzeptes ein theoretisches Konstrukt erschlossen wird, das sich einer direkten Beobachtung entzieht« (ebd., 628). Hartung/Elpelt/Klösener (1991, 55ff.) hingegen sehen Index- neben *Gliederungs-* und *Beziehungszahlen*, die wiederum in *Verursachungs-* (Verhältnis von Bewegungs- auf Bestandsmasse) und *Entsprechungszahlen* (z.B. Verhältnis von Schüler- zu Lehrerzahlen) unterteilt sind, als Unterkategorie der *Verhältniszahlen* (Quotient zweier Maßzahlen). Die Unterschiede der Kategorisierung sind hier aber nicht weiter von Belang.

Meßniveau: nominal / metrisch
Beobachtungseinheit: Querschnitt / Längsschnitt

Die *Aggregation* ist jener Vorgang, bei dem die einzelnen Unterebenen zur jeweils nächsthöheren Ebene des Index zusammengefaßt werden. Der hier diskutierte Integrationsindex ist demgemäß ein additiver Index. Die allgemeine Formel additiver Indizes kann laut Werner (ebd., 154) folgendermaßen angegeben werden:

mit:

$$I_t = \sum_{i=1}^m q_{ti} p_i$$

I_t :	Index zum Beobachtungszeitpunkt t
q_{ti} :	i -ter Indikator zum Beobachtungszeitpunkt t
p_i :	Gewicht des i -ten Indikators
m :	Anzahl der Indikatoren

Die *Standardisierung* bezeichnet die Vereinheitlichung der unterschiedlichen Skalen der einzelnen Indikatoren auf eine gemeinsame Skala. Im vorliegenden Fall des Integrationsindex erfolgte dieser Schritt einerseits durch die Wahl eines nominalen Meßniveaus mit den Werten 0 und 1 für nicht vorhandene bzw. vorhandene Indikatoreausprägungen und andererseits durch eine Anpassung von Zeitangaben an die 0/1-Skala mit Hilfe einer Methode, die gewissermaßen ein Mittelding zwischen Verhältnisbildung und der Angabe von Normwerten¹⁹ darstellt.

Als *Gewichtung* kann man jene Prozedur bezeichnen, bei der die unterschiedlichen Dimensionen der einzelnen Indikatoren (oder Aggregatebenen) zum Zwecke der Zusammenfassung auf der nächsthöheren Aggregatebene des Index vergleichbar gemacht werden. Anders gesagt geht es nach der Standardisierung, also der Festlegung einer gemeinsamen Skala, darum, im Zuge der Gewichtung bestimmen, wie stark (also mit welchem *Gewicht*) der jeweilige Indikator in das Konstrukt der übergeordneten Aggregatebene Eingang finden soll. Die Gewichte für die Indikatoren des Integrationsindex wurden dabei nicht auf analytischem Wege (mit Hilfe einer Faktorenanalyse) ermittelt, sondern – wie im ersten Kapitel bereits angedeutet – auf Basis einer normativen Theorie festgelegt.²⁰ Vor allem die im vorliegenden Fall erfolgte normative Gewichtung ist es, welche in den nachfolgenden Abschnitten einer eingehenden Kritik zu unterziehen sein wird, da sie in der einschlägigen methodologischen Literatur oftmals als Hauptschwachpunkt bei der Indexkonstruktion angesehen wird.

Das *Meßniveau* eines Index bezieht sich wiederum auf die Art der Skala der einzelnen Indikatoren. Der Integrationsindex verbindet demgemäß nominal- (0/1-codierte) und metrisch-skalierte (Monate und Jahre) Indikatoren.

Letztlich bezieht sich der Begriff der *Beobachtungseinheit* darauf, ob die in den jeweiligen Indexwert eingehenden Daten verschiedene Ausprägungen ein und desselben Merkmals zu verschiedenen Zeitpunkten (Längsschnitt) oder Ausprägungen verschiedener Indikatoren zum selben Zeitpunkt (Querschnitt) darstellen. Der Integrationsindex basiert auf einem Querschnitt.

Soviel nur kurz zu einigen wenigen Grundzügen der Index-Methodologie, auf welche bei der Besprechung des Integrationsindex noch ausführlich einzugehen sein wird.

¹⁹ Die Standardisierung der Indikatoreausprägungen auf z-Werte nach der Formel $z = (x_i - \mu) / \sigma$ (mit x_i = die i -te Ausprägung des Indikators x , μ = der Mittelwert aller x_i und σ = der Standardabweichung aller x_i) war im vorliegenden Fall nicht sinnvoll.

²⁰ Weitgehend deckungsgleich mit der Trennlinie zwischen analytischen und normativen Indizes ist die Grenze zwischen *erklärenden* und *deskriptiven* Indizes.

2.2 Indizes in den Sozialwissenschaften

Vor allem zwei Bereiche sind es, die uns in diesem Zusammenhang interessieren. Zum ersten soll ein kurzer Überblick über die unterschiedlichen Hauptverwendungsgebiete von Indizes in den Sozialwissenschaften gegeben werden. Zum zweiten ist wichtig, welche Erfahrungen es mit Indizes gibt, die im weitesten Sinne versuchen, Demokratie zu messen. Diese Indizes sind von spezieller Bedeutung, da – wie im ersten Kapitel gezeigt – die Integration von ImmigrantInnen als Einflußfaktor auf die demokratische Qualität eines Staates bzw. als Element derselben angesehen werden kann. Zudem sind Demokratieindizes die einzigen, die durch die (zumindest teilweise) Einbeziehung von Rechts-Variablen auf diesem Gebiet mit dem Ansatz des Integrationsindex vergleichbar sind.

2.2.1 Indizes in der Ökonomie und der *Soziale-Indikatoren-Bewegung*

Ihr traditionelles Hauptanwendungsgebiet in den Sozialwissenschaften finden Indizes in der Ökonomie.²¹ Am gebräuchlichsten sind dabei *Wert-, Preis- und Mengenindizes* (vgl. etwa Hartung/Elpelt/Klösener 1991, 62–70). Anhaltspunkte für den von uns konstruierten Integrationsindex lassen sich bei diesen Formen der ökonomischen Indizes allerdings nicht finden, da sich das Hauptproblem der *normativ geleiteten Gewichtung* hier gar nicht stellt.

In der Soziologie hat sich ab den 60er Jahren ausgehend von Amerika die sogenannte *Soziale Indikatoren Bewegung* (nachfolgend kurz SIB) formiert und zwar vor allem als Reaktion auf die beschränkte Aussagekraft ökonomischer Indikatoren als Maßstäbe sozialen Wohlstandes (vgl. Carley 1975, Haslinger 1990, Stache 1981, Werner 1975). Der Anspruch dieser Bewegung war es, der Politik verlässliche Indikatoren als Orientierungshilfen zur Hand zu geben, welche nicht nur makroökonomische Daten, sondern auch allgemeine soziale Variablen miteinbeziehen und so als umfassendere Maße von so etwas wie *Lebensqualität* angesehen werden können. Der Verwertungszusammenhang der entwickelten Maßzahlen war somit mit der Unterstützung der Politik klar umrissen. Diese Einschränkung macht auch bereits einen der Hauptunterschiede zu unserem Ansatz deutlich: Es geht bei der Konstruktion des Integrationsindex nicht um die Beschreibung von Teilbereichen der sozialen Realität, die durch Politik zu beeinflussen versucht werden oder die bereits von ihr mit dem Anspruch der Steuerung beeinflusst wurden,²² sondern um die Bewertung von Regierungshandeln selbst bzw. der dahinterstehenden Prämissen auf Basis einer normativen Theorie. Betrachtet man aber das Ausländerrechtssystem als Teil (bzw. Determinante) der *Lebensqualität* einer gewissen Gruppe der (Wohn)Bevölkerung, dann kommt man der Intention von sozialen Indikatoren schon näher.

Es ist hier aber nebensächlich, ob nun der Integrationsindex als sozialer Indikator bezeichnet werden soll oder nicht. Entscheidender ist, ob im Rahmen dieser Forschungstradition ähnliche Versuche gemacht wurden, rechtliche Regelungen als *Indikatorrohmaterial* zu verwenden. Es zeigt sich

21 Zur Theorie und Praxis der Indexkonstruktion in den Wirtschaftswissenschaften vgl. Allen (1975).

22 Obwohl ein Großteil der SIB-Forschung auch die Interessen der Forscher selbst und ihr Streben nach Wissen reflektiert, bringt Carley (1975, 30) doch die stete Orientierung an der Politikverwertung zum Ausdruck: »Good social indicator research is simply about two things: it aids decision-making and policy formation, and it attempts to contribute to improved social knowledge, which indirectly aids decision-making«.

dabei, daß Gesetzestexte, die wohl als *objektive Indikatoren*²³ zu bezeichnen wären, in der einschlägigen methodologischen Literatur der SIB nicht als potentielle Quellen genannt werden; dies natürlich auch aufgrund der beschriebenen Orientierung hin auf die *Unterstützung* (und nicht der *unabhängigen normativen Bewertung*) von Politik. Die objektiven Indikatoren, die verwendet werden, basieren vor allem auf demographischen, soziostrukturellen, infrastrukturellen, ökologischen sowie sozioökonomischen Daten.

2.2.2 Demokratie-Indizes, die Verwendung von Rechts-Variablen bei ihrer Konstruktion und die Übertragbarkeit ihrer Erkenntnisse auf den Integrationsindex

Eine Einbeziehung rechtlicher Indikatoren erfolgt aber in einem anderen Forschungsfeld, nämlich bei Versuchen der *Messung der demokratischen Qualität von Staaten*. Die methodologischen Erfahrungen einiger dieser Ansätze sind auch für den Integrationsindex nützlich.

Nur beschränkt hilfreich sind die vielen (im Grunde modernisierungs-theoretischen) Versuche, das Ausmaß von Demokratie mit dem sozio-ökonomischen Entwicklungsstandard eines Landes zu erklären. Vanhanen etwa (vgl. z.B. Vanhanen/Kimber 1994)²⁴ versucht Demokratie durch die Streuung der Machtressourcen in einer Gesellschaft (gemessen über seinen *Index of Power Resources*) zu erklären. Zur Messung der Streuung dieses Machtressourcenkonzeptes verwendet er eine Liste von fünf sozioökonomischen und demographischen Variablen (Prozentsatz der urbanen sowie der non-agrikulturellen Bevölkerung, Studenten pro 100.000 Einwohner, Alphabetisierungsrate, Anteil von Familienlandwirtschaften am gesamten Grundbesitz). Sein (multiplikativer) Demokratisierungsindex jedoch basiert nur auf zwei Variablen:

»Two basic variables, (1) the smaller parties' share of the votes cast in parliamentary and/or presidential elections and (2) the percentage of the total population which actually voted in the same elections, have been used to measure two dimensions of democratization [...], the degree of electoral competition and the degree of electoral participation.« (Vanhanen/Kimber 1994, 85)

Wie aus diesem kurzen Abriß ersichtlich ist, ist die Vanhanen'sche Methodik der Indexkonstruktion²⁵ (so wie der Großteil ähnlich gelagerter Versuche in diesem Bereich) wenig bis gar nicht dazu geeignet, Rückschlüsse für unseren Integrationsindex liefern zu können, dessen Anspruch weniger *erklärender*, als vielmehr *deskriptiver* Art ist.

Der wohl bekannteste Ansatz der Messung von Demokratie ist der jährlich auf den neuesten Stand gebrachte *Freedom-House Index*.²⁶ Gemessen wird dabei ein Konstrukt der *Freiheit*, welches in politische Rechte und zivile (»bürgerliche«) Freiheiten (*civil rights*) unterteilt. Diese

23 »Subjektive Indikatoren geben Meinungen, Erwartungen, Zufriedenheit der Betroffenen zu den jeweiligen Sachverhalten wieder. Objektive Indikatoren informieren dagegen unabhängig von der Bewertung durch die Betroffenen selbst über Ausmaß, Struktur und/oder Veränderungen des jeweiligen Sachverhaltes« (Stache 1981, 706).

24 Ein anderer neuerer Versuch findet sich etwa bei Hadenius (1994). Überblicke über Demokratieindizes geben Bollen (1980) und einige Beiträge bei Inkeles (1991).

25 Ganz abgesehen von den verwendeten Indikatoren bzw. der prinzipiell fragwürdigen theoretischen Grundannahmen; zur Kritik der Wahlbeteiligung als Indikator für Demokratie vgl. Bollen (1980, 373f.).

26 Vgl. zur Methodik des Index etwa Freedom House (1990, 19-21).

beiden Subaggregatebenen werden dabei über so unterschiedliche (bezogen auf ihre Herkunft und direkte Meßbarkeit) Variablen wie ein faires Wahlrecht, gleiche Wahlkampagnenbedingungen, Freiheit der Bürger vor Dominanz durch soziale, politische oder religiöse Gruppen, öffentliche und private Diskussions-, Versammlungs-, Demonstrations und politische Organisationsfreiheit, persönliche soziale Freiheiten wie Geschlechtergleichheit, Eigentumsrechte, Heirats-, Niederlassungs-, Arbeitsplatzwahl- und Bildungsfreiheit, Freiheit von Ausbeutung oder Absenz von extremer Regierungsindifferenz und -korruption operationalisiert. Die Werte des Index basieren dabei auf der über eine Expertenbewertung gemessenen Ausprägung (intensionalen Komponente) der Variablen bei impliziter Gleichgewichtung²⁷ aller Variablen:

»The numbers are not purely mechanical; they also reflect judgment. The team assigned initial ratings to countries by awarding from zero to two points per checklist item, depending on the degree of compliance with the standard. The highest possible score for political rights is eighteen points, based on up to two points for each of nine questions. The highest possible score for civil liberties is twenty-six points, based on up to two points for each of thirteen questions.«
(Freedom House 1990, 21)²⁸

Letztlich werden in Einzelfällen nachträgliche Berichtigungen der Scores vorgenommen, um bestimmte Ausnahmesituationen im endgültigen Indexwert zu reflektieren.

Dieser Ansatz erscheint uns vor allem aus drei Gründen problematisch bzw. für unseren Integrationsindex wenig hilfreich. Zum ersten wird das ohnehin bereits kritische Problem der Validität und Reliabilität der erhobenen Daten sowie der endgültigen Indexwerte durch die Art der Datenerhebung (Expertenbefragung) sowie die Möglichkeit der nachträglichen, außerordentlichen Abänderung der Indexwerte verschärft. Zweitens ist die Gewichtung unseren Ansprüchen gemäß zu wenig komplex ausgestaltet: Durch die Weglassung einer echten Gewichtung bzw. die implizite Gleichgewichtung aller Items und die ausschließliche Konzentration auf die unterschiedlich starke Ausprägung der intensionalen Komponente werden theoretische und methodologische Probleme im Grunde unter den Tisch gekehrt. Und drittens ist die Art der Einbeziehung rechtlicher Regelungen sowie deren Verquickung mit rechtsfremden Variablen im *Freedom House Index* mit der im Integrationsindex angestrebten Detailliertheit und Ausschließlichkeit der Berücksichtigung von Gesetzesinhalten nicht vereinbar. Letztlich ist zu kritisieren, daß der jährliche *Survey of Freedom in the World* zwar Beiträge zu jedem einzelnen Land enthält, jedoch keine Informationen darüber, wie die einzelnen Werte unterhalb der beiden Sub-Aggregatebenen zustandegekommen sind.

Einen ähnlichen, jedoch weitaus detaillierteren Ansatz wählte das United Nations Development Programme (UNDP) mit seinem 1991 erstmals im Rahmen des *Human Development Reports* veröffentlichten *Human Freedom Index* (UNDP 1991),²⁹ welcher auf Vorarbeiten von Charles Humana (1986) basiert. Humana baut seinen Index zur Messung der

27 D.h. keiner der insgesamt 22 Indikatoren wird als wichtiger oder unwichtiger als ein anderer angesehen.

28 In der neuesten Ausgabe des Index (1993/1994) wurde die Bewertung umgestellt: nicht mehr 0 bis 2 sondern 0 bis 4 Punkte können je nach Ausprägung des jeweiligen Checklist-Items vergeben werden.

29 In der neuesten deutschsprachigen Fassung des *Human Development Reports* (DGVN 1994) ist dieser Human Freedom Index jedoch nicht mehr enthalten.

Freiheit auf einer Liste von 40 Items auf, die aus drei grundlegenden internationalen Menschenrechtsabkommen – der Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte, dem Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte sowie dem Pakt über die ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte – entnommen sind. Die Methodik der Indexkonstruktion bei Humana ist folgende: Jede der 40 Variablen wird auf einer 4-stufigen Skala (von 3 = »unqualified respect« bis 0 = »constant pattern of violation« der jeweiligen Freiheit bzw. des jeweiligen Rechts) gemessen und die jeweiligen Scores ungewichtet aufsummiert. Ausgenommen von dieser Gleichgewichtung sind lediglich sieben Items, die sich gegen Leib und Leben von Personen richten;³⁰ sie werden von Humana dreimal so stark gewichtet wie alle anderen. Das UNDP hat diese Methodik nachfolgend in zwei Punkten revidiert: Zum ersten werden die einzelnen Variablen nur auf einer Skala von 0 und 1 gemessen und zum zweiten werden alle 40 Items gleichgewichtet.

Lisa Bernt (1992) äußert einige Kritikpunkte an diesen beiden Varianten ein und desselben Index. Abgesehen von der inhaltlichen, hier weniger interessanten Kritik, der Index habe einen zu starken Hang in Richtung bürgerliche und politische zuungunsten von ökonomischen Rechten,³¹ bemängelt Bernt vor allem Präsentations- und methodische Schwächen. Zum ersten richtet sie sich gegen die ausschließliche Präsentation des endgültigen, aggregierten Indexwertes, ohne die Bekanntgabe der Werte der einzelnen Indikatoren und vor allem der Art ihres Zustandekommens. So fordert sie »information as to the specific sources used for each question answered« (ebd., 732) – eine Forderung die, hält man sich den erforderlichen Platz zur Angabe dieser Daten vor Augen, überzogen erscheint. Zum zweiten kritisiert sie die Unklarheit der prinzipiellen Ausrichtung des Index:

»Questions twenty-two (social and economic equality for women) and twenty-three (social and economic equality for minorities), for example, do not measure formal political and civil rights, but social and economic rights and opportunities. If the purpose of the UNDP is to measure political and civil rights, these indicators do not belong in the Human Freedom Index.« (ebd., 734)

Drittens wendet sich Bernt gegen die Vereinfachungen des Index durch das UNDP, »which have further abridged an already simplistic measurement« (ebd., 727). Vor allem die Reduzierung der vierstufigen auf eine zweistufige Skala könne der Frage, wie gut ein bestimmtes Recht bzw. eine bestimmte Freiheit in einem Land tatsächlich *in der Praxis befolgt* wird, nicht gerecht werden. Und viertens äußert sie Zweifel an der Verlässlichkeit der erhobenen Daten betreffend die Befolgung von Menschenrechten in den einzelnen Staaten.

Welche Schlüsse lassen sich aus diesen Kritikpunkten für den Integrationsindex ziehen? Das Problem, zu welcher Variablenausprägungen wir gelangt sind, stellt sich nur in abgeschwächter Form, da es sich vor allem um Rechts-Variablen (und nicht deren Befolgung in der Realität) handelt, die im Prinzip eindeutig mit 0 (nicht vorhanden) oder 1 (vorhanden)

30 Sklaverei und Kinderarbeit, extra-legale Tötungen, Folter, Zwangsarbeit, staatliche Todesstrafe, gerichtlich angeordnete körperliche Züchtigungen und unbegrenzte Inhaftierung ohne Anklage.

31 Im Grunde könnte man diesen Vorwurf auch unserem Index in der derzeitigen Form seiner Ausarbeitung machen. Es wurde jedoch bereits darauf hingewiesen, daß dies nur als vorübergehender Zustand anzusehen ist bzw. daß der Index noch nicht die gesamte rechtliche Integration von ImmigrantInnen abdeckt.

bestimmt sind und keine Abstufungen erfordern. Die Zwischenergebnisse des Index und die Art ihres Zustandekommens werden hier jedoch trotzdem anzugeben sein. Bezüglich der unklaren Abgrenzung von Rechts- und rechtsfremden Variablen kann festgehalten werden, daß der Integrationsindex wie schon mehrfach betont eindeutig auf Rechtsindikatoren aufbaut. Was letztlich die Verlässlichkeit der erhobenen Daten anlangt, richten die Bernt'schen Einwände sich zwar primär auf das konkrete Feld der Menschenrechtslage in bestimmten Ländern; es ist in unserem Fall aber trotzdem vonnöten, die Art der Datenerhebung, die verwendeten Quellen sowie die grundsätzliche Einschätzung der Verlässlichkeit der Daten offenzulegen.³²

Schlußendlich sei noch auf die grundsätzlichen Erkenntnisse eines Sammelbandes zur Messung von Demokratie verwiesen, die hier von Belang sind. Beetham (1994b, 3) faßt diese Erkenntnisse in zwei Regeln zusammen:

»The first is that we should be particularly cautious of quantification where it results from the translation of qualitative judgements, for example about the condition of civil liberties in a country, into precise scores. The second is that the more the primary purpose of any comparison is explicitly evaluative, rather than explanatory, the more important it is to keep the different indices in a disaggregated form, rather than combine them into a single score or ranking order.«

Die erste Regel kann jedoch unserer Ansicht nach nicht als prinzipielles Argument gegen die Quantifizierung qualitativer Urteile – was das Prinzip aller normativen Indizes ist – verstanden werden,³³ sondern lediglich als Aufforderung zur Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse. Die zweite Regel haben wir bei der Konstruktion unseres Index zum Teil verwirklicht und zwar dahingehend, daß wir die Indexwerte der angeführten fünf Hauptbereiche nicht zu einem einheitlichen Wert zusammengefaßt haben. Dies geschah vor allem vor dem Hintergrund der bereits erwähnten Tatsache, daß die bisher inkludierten Bereiche nicht den gesamten Komplex legaler (oder gar umfassender) Integration von ImmigrantInnen umfassen. Von der Aggregierung der einzelnen Werte und Subebenen unterhalb der fünf Hauptebenen wollten wir jedoch nicht abgehen. Durch die Offenlegung aller Einzelwerte können wir die Undurchsichtigkeit der aggregierten Werte jedoch weitgehend reduzieren bzw. beseitigen.

Einige der in den angeführten Indizes erwähnten *caveats* haben also auch für den Integrationsindex Gültigkeit, deren vollständige Übertragbarkeit ist aber nicht gegeben. Dies ergibt sich primär aus der Tatsache, daß allen beschriebenen Beispielen im Prinzip eine *top-down*-Konstruktion zugrundegelegt ist: Für ein abstraktes, nicht direkt meßbares theoretisches Konstrukt werden Indikatoren gesucht, die dieses möglichst adäquat repräsentieren sollen. Das Konstruktionsprinzip des Integrationsindex ist jedoch eher entgegengesetzt, nämlich *bottom-up*: Die Werte vorhandener Indikatorvariablen, deren innerer Zusammenhalt durch die gemeinsame Quelle des Rechts im Bereich der Integration von ImmigrantInnen bereits vorgegeben ist, werden gemäß der hierarchischen Logik der betreffenden

32 Dies kann jedoch aus Platzgründen nicht hier geschehen; siehe dazu Bauböck (1995c).

33 Elklit (1994, 107f.) nimmt im selben Band etwa, so scheint es, diese prinzipielle ablehnende Haltung ein. Beetham selbst präsentiert ebendort den Ansatz des *Democratic Audit of the UK* und stellt die 30 Fragen zum demokratischen Zustand eines Landes weniger als Basisindikatoren zur Berechnung eines aggregierten Demokratiemaßes dar, sondern vielmehr (bzw. ausschließlich) als »overall map of the relevant issues [...], within which more specific concerns about a country's democratic condition can be located« (Beetham 1994c, 40).

Rechtsbereiche aggregiert und auf ihre Konsistenz mit dem allgemeinen Konstrukt der Integration untersucht. Der Anspruch des Index ist dabei primär *deskriptiver* und *nicht erklärender* Art. Somit ergibt sich auch das Problem der Validität der gewählten Indikatoren nicht in der Art, wie bei den hier besprochenen Indizes, da die Indikatoren eben vorgegeben waren und nicht erst gesucht werden mußten.

Die Konstruktion des Integrationsindex auf Basis rechtlicher Regelungen bewegt sich somit im Grunde weitgehend auf wissenschaftlichem Neuland und zwar in thematischer wie auch – für dieses Feld betrachtet – methodischer Hinsicht.

2.3 Zur Methodik des Integrationsindex

2.3.1 Anforderungen an die Methodik des Integrationsindex und die Indikatorenauswahl

Bei der Konstruktion des Index mußte zunächst festgelegt werden, welche Art von Vergleichen mit seiner Hilfe möglich gemacht werden sollten. In bezug auf die acht ursprünglich in die Analyse einbezogenen Länder waren das gleichermaßen ein *synchroner Vergleich* der betrachteten rechtlichen Regelungen dieser acht Staaten und ein *diachroner Vergleich* ein und desselben Landes, und zwar für den Fall, daß sich in dem einen oder anderen dieser Länder die Rechtslage im Bereich der Ausländerintegration ändert. Ein erster diachroner Vergleich wurde durch die im April 1995 vom österreichischen Nationalrat beschlossenen Reformen im Ausländerrecht möglich (vgl. Abschnitt 3.6.).

Der Anspruch der synchronen und diachronen Vergleichsmöglichkeit sollte dabei primär der oft geäußerten Wahrnehmung, es bestehe eine gesamteuropäische Tendenz zur Harmonisierung bzw. Konvergenz der Zuwanderungspolitik, gerecht werden.³⁴ Mit dem Index wird dabei versucht ein Maß zu konstruieren, das diesen Prozeß einer möglichen Konvergenz (*diachroner Vergleich*) rechtlicher Regelungen für einige Bereiche der Integration von ImmigrantInnen ausgehend vom *synchronen Vergleich* der derzeitigen Rechtslage anschaulich machen kann.

Zudem sollte die Struktur des Index so ausgerichtet werden, daß eine Einbeziehung zusätzlicher Länder in die Analyse prinzipiell möglich ist. Daher mußte die Bewertung der unterschiedlichen Integrationspotentiale *so weit als möglich* unabhängig gemacht werden vom derzeitigen Maß und der derzeitigen rechtlichen Form der Ausländerintegration in den acht betrachteten Ländern. Speziell wurde dieses Prinzip bei der Bewertung von Wartefristen berücksichtigt: So wurde nicht automatisch der längsten *vorgefundenen* Wartefrist die (im Sinne der *Integrationsfeindlichkeit*) höchstmögliche und der kürzesten nicht die niedrigstmögliche negative Bewertung zugewiesen. Generell konnte die Gewichtung nicht daran orientiert werden, ob eine bestimmte Regelung in vielen Staaten vorhanden ist oder nur in wenigen: Nach einer solchen Logik hätte ein gängiges Diskriminierungsinstrument (bzw. eine gängige integrationserleichternde Regelung) niedrig gewichtet werden und ein in nur wenigen Staaten übliches

34 Vgl. etwa Degen (1994), der darauf hinweist, daß zwar die aufeinander abgestimmte *Harmonisierung* von Zuzugsregelungen auf der EG/EU-Ebene bisher an Grenzen gestoßen ist und seiner Meinung nach auch weiterhin stoßen wird, sich jedoch dennoch eine gewisse *Konvergenz* rechtlicher Regelungen aufgrund einzelstaatlicher Entscheidungen ergeben hat. Heinelt (1994b, 25) hält in diesem Kontext fest: »Die Konvergenz wird durch die Sorge vorangetrieben, den Zuzug von Drittstaatsangehörigen nicht dadurch ins eigene Land zu lenken, daß im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten »attraktivere« rechtliche Rahmenbedingungen bestehen«

Integrationshindernis mit einem hohen Gewicht in den Index Eingang finden müssen. Die Verteilung der Gewichte wäre aber so abhängig vom jeweiligen Sample der analysierten Staaten und der diachrone Vergleich folglich erheblich erschwert. Die Gewichtung wurde daher ausschließlich an die oben skizzierten normativen theoretischen Leitlinien rückgekoppelt, was den Integrationsindex zu einem normativen Index macht.³⁵

Bezüglich der Form der legalen Integration wurden zwar nicht alle denkbaren rechtlichen Diskriminierungsmöglichkeiten gegenüber Ausländern in der Struktur des Index berücksichtigt – was ein sinnloses Unterfangen gewesen wäre –, auch nicht alle in einem der acht Länder existenten rechtlichen Regelungen (die jeweilige spezifische Formulierung hätte einen Vergleich unmöglich gemacht) und auch nicht strikt nur solche, die derzeit zumindest in einem der acht analysierten Staaten vorzufinden sind.³⁶ Die Auswahl der Indikatoren und deren Integration in eine Indexstruktur war so gesehen ein doppelter Balanceakt:

- Zum ersten muß ein vernünftiger Mittelweg zwischen der Orientierung an denkbaren und an empirisch vorgefundenen Möglichkeiten der rechtlichen Integration gefunden werden;

- Zum zweiten muß zwischen der notwendigen Detailliertheit der Berücksichtigung einzelner Regelungen und der Abstrahierung von ebensolchen Regelungen abgewogen werden.

Denn es ist immer denkbar, daß ein Land einen bestimmten Sachverhalt auf irgendeine gänzlich andere Art reguliert und/oder im Bereich ohnehin bereits im Index abgedeckter Regelungen zusätzliche Klauseln, Anforderungen o.ä. einführt. Die unumgängliche Auswahl der Indikatoren mußte sich deshalb zwangsläufig zwischen den Polen der *Abstraktion* von und der *Detailliertheit* der rechtlichen Regelungen einerseits sowie zwischen der von der Logik des Gegenstandsbereiches *vorgegebenen* und der *denkbaren* Struktur andererseits bewegen. Zudem mußten einige (wenn auch nur untergeordnete) Items zum jetzigen Zeitpunkt aus der Struktur des Index ausgeklammert werden, da zu ihrer Beantwortung für alle Länder bisher nicht genügend Informationen vorlagen. Eine allfällige Ergänzung und Überarbeitung könnte daher die Indexwerte ändern. Gravierende Verschiebungen der Positionierung einzelner Länder (und nur auf sie würde es ankommen) sind dabei jedoch nicht zu erwarten.

Trotzdem könnte immer noch kritisiert werden, daß die ausgewählten Rechtsregelindikatoren ein europäisches Muster der Ausländerintegration reflektieren und auf andere Einwanderungsländer außerhalb dieses Bereichs nicht anwendbar sind. Der Einwand scheint prinzipiell berechtigt, seine tatsächliche Gültigkeit unserer Einschätzung nach aber eher unwahrscheinlich. Ein Test dieser Behauptung – etwa durch die Anwendung des Integrationsindexschemas auf ein klassisches Einwanderungsland wie

35 Das Prinzip der Gewichtung aufgrund empirischer Häufigkeiten (welche vor allem über Faktoranalysen ermittelt werden) liegt *analytischen Indizes* zugrunde. Werner (1975, 198) grenzt demgemäß normative Indizes, welche sich »durchweg auf der deskriptiven Ebene« bewegen, folgendermaßen ab: »Die Zusammenfassung des Materials geschieht nach Gewichten, die von ihrem Charakter her auf einer mehr normativen, subjektiven Ebene liegen. Solche Indizes haben ihren Wert als beschreibende, eventuell normative Vorstellungen vergleichende Instrumente. Sie haben vor allem die Aufgabe, die Informationsfülle zu reduzieren«.

36 Demgemäß kann man auch sagen, daß der höchste Wert an Integrationsfeindlichkeit, der auf unserem Index erreichbar ist, nicht das absolut denkbare und auch nicht das in der Praxis aller Länder der Welt vorfindbare Maximum an legaler Integrationsfeindlichkeit darstellt: Ein Land, das alle in unserem Index abgefragten Integrationshindernisse aufweist, würde genauso den Wert 1 erreichen, wie eines, welches zusätzlich dazu noch eine Reihe weiterer legaler Diskriminierungen aufweist. Ab einem bestimmten Niveau der rechtlichen Diskriminierung (und vice versa der legalen Integration) also kann unserer Index nicht weiter unterscheiden.

die USA – steht allerdings noch aus. Prinzipiell umgehen könnte man das Problem der eingeschränkten Anwendbarkeit der Struktur des Index nur durch eine Konstruktion derselben auf Basis des Wissens um die Integrationsrechtssysteme (annähernd) aller denkbaren Einwanderungsländer – was aber, wie leicht einsehbar, aufgrund des nicht bewältigbaren Arbeitsaufwandes unmöglich ist.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß die Basis der Indikatoreauswahl, nämlich die Rechtslage in den einzelnen Ländern, auf dem Stand von Ende Februar 1995 ist. Der bereits angesprochenen erstmaligen Anwendung eines diachronen Vergleichs für den Fall Österreichs liegt eine Novelle des Aufenthaltsgesetzes vom April 1995 zugrunde.

2.3.2 Art und Messung der Indikatoren

Vom *Meßniveau* aus betrachtet wurden zwei Arten von Indikatoren verwendet:

Zum ersten Indikatoren, die auf einer nominalen 0/1-Skala meßbar sind, wobei 1 »vorhanden« und 0 »nicht vorhanden« bedeutet. Alle Indikatoren, die auf diesem Niveau erfaßt wurden, haben in den Berechnungstabellen³⁷ in der Spalte *Skala* die Eintragung »0;1«. Ausgehend von der logischen Dreiteilung (1) *Voraussetzungen und Art der Erlangung*, (2) *Gehalt bzw. Reichweite* und (3) *Verlustmöglichkeiten von Rechten* wurde dabei das Vorhandensein bzw. Nicht-Vorhandensein folgender konkreter gesetzlicher Regelungen gemessen:

- *Antragstellerabhängige Voraussetzungen* (Wohnraum, Unterhalt, Besitz eines bestimmten Rechtstitels, Familienstand, Sprachkenntnisse, durchgehende Arbeit während einer Wartefrist, Aufgabe der bisherigen Nationalität bei Einbürgerung, Schulabschluß im Inland bei der zweiten Generation, o.ä.) und *antragstellerunabhängige Voraussetzungen* (Quoten, Rechtsstatus der Eltern bei ImmigrantInnen der zweiten Generation, Möglichkeit des Nachzugs von Familienangehörigen außerhalb der Kernfamilie) für die Erlangung von Rechtstiteln, Rechtsansprüchen, Antragsrechten, o.ä.;

- Regelungen betreffend die *Art der Erlangung* eines Rechtstitels (Ermessen, Rechtsanspruch, Entfall der Bewilligungspflicht, Verkürzung einer Wartefrist möglich, Antrag auf Familiennachzug auch im Inland möglich);

- *Einschränkungen* von (zum Aufenthalt oder Arbeitsmarktzugang berechtigenden) Rechtstiteln (regional, zeitlich, branchenbezogen); und

- Regelungen betreffend die Umstände, die zum außerordentlichen *Verlust von Aufenthaltstiteln* führen können oder unter denen der Verlust des Aufenthaltstitels nicht mehr droht (ungenügender Wohnraum oder Unterhalt, illegale Arbeit, gerichtliche Bestrafung, Möglichkeit des erhöhten Aufenthaltsschutzes allein durch längeren Aufenthalt);

Die *Indikatorenwerte* für die einzelnen Länder finden sich in den Berechnungstabellen in der Spaltenkolonne mit gleichem Namen. Von der klaren Regel, jedem dieser angeführten Indikatoren entweder den Wert 0 oder 1 zuzuweisen, wurde nur in einigen wenigen Ausnahmefällen abgewichen. In diesen Fällen wurde eine 0,5-Eintragung vorgenommen.³⁸

³⁷ Bei diesem und allen folgenden Verweisen auf die *Berechnungstabellen* vgl. den Anhang 2.

³⁸ Die konkreten Fälle sind folgende:

– I. *Aufenthalt und Niederlassung – Deutschland – Unbefristeter*

Aufenthaltstitel/Voraussetzungen für Erteilung – Durchgehende Arbeit während Wartefrist
Bedingung: Für die frühestens nach acht Jahren mögliche Erlangung der

Die zweite Gruppe von Indikatoren wird in Zeitangaben (Monate oder Jahre), also auf einer Rationalskala, gemessen. Alle Indikatoren auf diesem Meßniveau haben in den Berechnungstabellen in der Spalte *Skala* den Eintrag »M« (Monate) oder »J« (Jahre). Dies betrifft im besonderen rechtliche Regulierungen von

- *Mindestwartefristen* (auf Rechtsansprüche, Rechtstitel oder Antragsrechte);
- *Zeitspannen*, in der ein *Antrag möglich* ist (bei Option auf Staatsbürgerschaft für die zweite Generation); und
- *Sonstigen Fristen* (Mindestdauer der Einschränkung von Beschäftigungstiteln auf einen bestimmten Arbeitsplatz oder die Region, Ehebestandsfristen

für den Familiennachzug, Altersobergrenzen beim Nachzug von Kindern, erforderliche Aufenthaltsdauern bei der zweiten Generation).

Durch die Angabe aller Indiktorausprägungen für alle analysierten Länder über die Berechnungstabellen kommen wir auch der mehrfach erwähnten Forderung nach, das Zustandekommen der Indexwerte durch Angabe aller Indiktorausprägungen transparent zu machen.

2.3.3 Umkehr der Vorzeichen

Der Index ist, wie bereits weiter oben angesprochen, ein Maß für die *Integrationsfeindlichkeit* von Rechtssystemen im Bereich der Integration von ImmigrantInnen. Dies aus einem einfachen Grund: Da der Bereich der Ausländergesetzgebung prinzipiell von der Diskriminierung von Nicht-Staatsangehörigen ausgeht, findet man in diesem Rechtsbereich primär auch (negativ) diskriminierende Regelungen. Für die Konstruktion unseres Index waren somit vor allem solche Indikatoren zu berücksichtigen, die im Sinne der Integration als negativ zu bezeichnen sind. Wir haben uns daher

Aufenthaltsberechtigung ist keine durchgehende Arbeit, aber die zumindest fünfjährige Einzahlung von Beiträgen in die Sozialversicherung Voraussetzung.

– *II Aufenthalt und Niederlassung – Niederlande – Verlust des befristeten Aufenthaltstitels – Schon bei Bezug von Sozialhilfe*: Der Sozialhilfebezug ist in den Niederlanden ein Grund für den Verlust des befristeten Aufenthaltstitels, allerdings nur, wenn sich der/die Betreffende noch nicht fünf Jahre im Land aufgehalten hat.

– *III. Familiennachzug – Schweden – Allgemeine Voraussetzungen – Antrag im Inland möglich-Partner*: Ehepartner, die schon im Herkunftsland zusammengelebt haben bzw. ein gemeinsames Kind haben, dürfen einen Antrag auf Familiennachzug auch in Schweden stellen. Wenn aber die Ehe oder die Lebensgemeinschaft erst in Schweden geschlossen wurde, muß der Antrag vom Ausland aus gestellt werden.

– *IV. Rechtsstellung der Zweiten Generation – Großbritannien – Aufenthaltsrechtliche Regelungen – Erhöhter Ausweisungsschutz während Minderjährigkeit*: Geschützt sind Minderjährige vor der Ausweisung im Falle einer gerichtlichen Verurteilung, nicht jedoch bei einer Übertretung des Aufenthaltsrechts.

– *IV. Rechtsstellung der Zweiten Generation – Österreich-Neu – Aufenthaltsrechtliche Regelungen – Rechtsanspruch, wenn Quote nicht erfüllt*: Mit der Novellierung des österreichischen Aufenthaltsgesetzes im April 1995 wurde die Möglichkeit geschaffen, daß der Innenminister im Inland geborene Kinder von der Quote ausnehmen kann; die zweite Generation ist also nicht in jedem Fall von der Quote ausgenommen.

– *V. Einbürgerung – Schweiz – Ermessensentscheidung-Voraussetzungen – Lebensunterhalt*: Kantonale Regelungen dürfen in der Schweiz strenger sein als das Schweizer Bürgerrecht. So wird in manchen Kantonen gefordert, daß der Lebensunterhalt der Antragsteller gesichert sein muß, in anderen, daß sie keine Sozialhilfe beziehen dürfen, und in wieder anderen, daß sie den Lebensunterhalt der Familienangehörigen zu gewährleisten haben (vgl. de Groot 1989, 168f.).

– *V. Einbürgerung – Großbritannien – Ermessensentscheidung-Voraussetzungen – Lebensunterhalt*: Betreffend der Sicherung des Lebensunterhaltes finden sich keine expliziten Bestimmungen in den Gesetzen. Trotzdem wird eine Überprüfung der Finanzen gewöhnlich durchgeführt und zwar unter dem Titel der zu erfüllenden Voraussetzung eines »good character« (vgl. Joint Council for the Welfare of Immigrants 1995, 296).

entschlossen den Integrationsindex als Index der Integrationshindernisse bzw. der Integrationsfeindlichkeit zu konstruieren. Je mehr Indikatoren demnach in einem Land erfüllt sind und je höher folglich der Wert auf der Indexskala (sie läuft von 0 bis 1) ist, desto höher ist das Ausmaß der Integrationsfeindlichkeit.

Es fanden aber auch Indikatoren in die Struktur des Index Eingang, die als positiv zu werten sind. Dies trifft zuallererst auf jegliche Art von Rechtsansprüchen zu, die im Vergleich zu Ermessensentscheidungen der Behörden dem ausländischen Antragsteller ein erheblich höheres Maß an Rechtssicherheit zusichern. Was alles als integrationsfreundlich bzw. feindlich zu betrachten ist, läßt sich relativ einfach aus den in Abschnitt 1.3.3. gemachten normativ-theoretischen Prämissen ableiten. All jene Items, die im Sinne der Integration demgemäß als für die Rechtsunterworfenen *positiv* zu betrachten sind (sie haben in den Berechnungstabellen in der »+/-«-Spalte den Eintrag »1«) mußten daher vor ihrem Eingang in die Berechnung des jeweiligen Indexwertes recodiert werden. Aus jedem »1«-Eintrag in der Spaltenkolonne *Indikatorenwerte* bei diesen positiven Indikatoren wurde daher in der Spalte *Recodierte Monate/Korrigierte Vorzeichen* ein »0«-Eintrag und umgekehrt. Die Einträge bei den *regulären*, der Integration hinderlichen Items auf der 0/1- Skala, die in der »+/-«-Spalte den Eintrag »1« haben, bleiben gegenüber ihren Einträgen in der Kolonne *Indikatorenwerte* hingegen gleich.³⁹

2.3.4 Standardisierung

Um der direkten Vergleichbarkeit der Meßwerte der zwei Indikatorarten näherzukommen, war noch vor der Gewichtung zunächst die *Standardisierung* der unterschiedlichen Skalen notwendig. Wir haben uns für eine Angleichung der Zeitskalen an die 0/1-Skala entschlossen und zwar über die Kombination von *Verhältnissbildung* und *Normwertangabe*. Dabei wurde für jede Wartefrist ein Minimal- und ein Maximalwert festgesetzt (in den Berechnungstabellen eingetragen in der Spalte *Monate/Jahre: Min – Max*), wobei der Minimalwert jener ist, bis zu dem der jeweilige Indikator den Wert 0, und der Maximalwert jener, ab dem er den Wert 1 zugewiesen bekommt.⁴⁰ Für Werte, die zwischen Minimum und Maximum liegen, wurde der Indikatorwert nach folgender Formel berechnet:

	Mit:	x_s = standardisierter Monats-/Jahreswert
$x_s = \frac{x - \text{Min}}{\text{Max} - \text{Min}}$	x = ursprünglicher Monats-/Jahreswert	
	Min = Minimalwert	
	Max = Maximalwert ⁴¹	

Je länger also demgemäß eine gesetzlich geforderte Frist (zur einzigen Ausnahme vgl. Fn. 41), desto höher der Eintrag der berechnungsrelevanten intensionalen Indexkomponenten und desto schlechter im Sinne der

³⁹ Zu den in Zeitangaben gemessenen Indikatoren vgl. den nächsten Abschnitt.

⁴⁰ Die einzige diesbezügliche Ausnahme stellt das Item »Zeitspanne« bei der Einbürgerung im Abschnitt IV. Rechtsstellung der zweiten Generation dar. Hier ist es genau umgekehrt: je kürzer die gesetzlich vorgesehene Zeitspanne der Antragstellung auf Einbürgerung, desto schlechter im Sinne der Integration und desto höher der Eintrag in der Spalte *Recodierte Monate/Korrigierte Vorzeichen*; die zugehörige Formel für Werte zwischen Minimum und Maximum lautet demnach: $x_s = (\text{Max}-x)/(\text{Max}-\text{Min})$. Daß diese Frist (als einzige) als positiv zu betrachten ist, ist auch aus dem »-1«-Eintrag in der Spalte »+/-« erkenntlich.

⁴¹ Angenommen z.B., der Minimalwert beträgt 2, der Maximalwert 10 sowie der Monatswert 8 Jahre, dann errechnet sich der standardisierte Wert $x_s = (8-2)/(10-2)$ mit 0,75.

Integration. Die Werte der standardisierten Zeitangaben finden sich in den Berechnungstabellen in der Spalte *Recodierte Monate/Korrigierte Vorzeichen*.

Die Folge der Festlegung von Minimal- und Maximalnormwerten ist einerseits die *sinnvolle Reduktion* der Varianz im Vergleich zu jener der theoretisch denkbaren Minimal- und Maximalwerte (eine theoretisch denkbare Wartefrist von 500 Monaten bekäme den selben Wert zugewiesen, wie eine praktisch denkbare bzw. vorgefundene Frist in der Höhe des Maximalwertes) und andererseits in einigen Fällen die Erhöhung einer geringen empirisch vorgefundenen Varianz (z.B. bei den Ehebestandsfristen: ob die Wartefrist dabei 0 oder 12 Monate beträgt macht damit einen erheblichen Unterschied).

Die Minimal- und Maximalwerte für jedes einzelne Zeit-Item orientieren sich dabei, wie bereits angesprochen, nicht primär an den empirisch vorgefundenen Minima und Maxima. Eine solche Strategie hätte nämlich zur Folge, daß sich die Einträge mit der Hinzunahme neuer Analyseeinheiten (also untersuchter Länder) ändern würden und – ohne aufwendige Umrechnungen – nur noch synchrone Vergleiche möglich wären. Die Wahl der Minima erfolgte gewissermaßen nach dem Leitbild *realistischer Idealfälle*: So wurden für bestimmte Fristen zwar durchaus niedrigere Werte gewählt, als in einem der acht Fälle vorgefunden, jedoch nicht automatisch jeder Minimalwert gleich Null gesetzt (ebensowenig, wie kein Maximalwert gleich unendlich gesetzt wurde); dies käme nämlich etwa bei der Mindestwartefrist auf Einbürgerung einer de facto Aufhebung der Grenze zwischen In- und Ausländern gleich. Ein bestimmtes Minimum an Wartefristen in einigen Teilgebieten der ImmigrantInnenintegration kann demgemäß in einer Welt von gegeneinander abgegrenzten Nationalstaaten realistischweise nicht als negativ im Sinne der Integration bezeichnet werden. Im Gegenzug wurden die Maxima so gewählt, daß eine weitere Zunahme der Wartefrist im Grunde die Integrationsfeindlichkeit nicht mehr maßgeblich steigert. Jedenfalls aber enthält die Wahl der Minimal- und Maximalwerte ebenso ein subjektives Element, wie die noch zu besprechende Gewichtung (was jedoch in beiden Fällen im Rahmen des gewählten Ansatzes unumgänglich ist), da sie gewisse normative Vorstellungen darüber reflektiert, was im konkreten Einzelfall noch als erträgliche Wartefrist im Sinne ernstgemeinter Integration angesehen werden kann.

Gänzlich unabhängig von den empirisch vorgefundenen Wartefristen war die Wahl der Normwerte jedoch in keinem Fall (was auch sinnlos, weil im wahrsten Sinne des Wortes realitätsfremd wäre), wenn auch nicht immer einer der acht analysierten Fälle den herangezogenen Maßstab abgegeben hat. Vor allem für die Festlegung der Minimalwerte, wie etwa für Mindestwartefristen auf bestimmte Rechtsansprüche, ist ein Blick auf in dieser Hinsicht oftmals besonders integrationsfreundliche (und vielleicht sogar bei einigen Wartefristen an Liberalität nicht mehr zu übertreffende) traditionelle Einwanderungsländer sinnvoll. In anderen Bereichen, wie etwa bei der Wartefrist auf Familiennachzug, ist wiederum die Festlegung des Minimalwertes mit Null deshalb keine Utopie, weil das in einigen internationalen Menschenrechtsdokumenten festgelegte Recht auf Einheit der Familie bereits als absoluter und nicht mehr legitim einzuschränkender Standard angesehen werden kann. Jegliche Wartefrist in diesem Bereich ist demnach bereits ein Integrationshindernis.

Wenn schon die Festlegung von Normwerten aufgrund der gewählten Methodik geboten ist, dann sollte das diesbezügliche konkrete Verfahren – ebenso wie die Gewichtung – auf einer möglichst breiten Einbeziehung von fachlich kompetenten Wissenschaftlern beruhen. Aufgrund der Komplexität

der Indexkonstruktion in all seinen Einzelheiten, der schwierigen Abschätzbarkeit der sich aus der Zuweisung bestimmter Normwerte ergebenden Konsequenzen für Außenseiter sowie allgemeinem Zeitdruck basieren die verwendeten Werte bis dato aber erst auf einem Diskussionsprozeß der an der Konstruktion des Index direkt Beteiligten.⁴²

2.3.5 Gewichtung

Der *Gewichtungsvorgang* enthält bei normativen Indizes stets das größte subjektive Element. Er ist aber auch und vor allem der Akt, bei dem die normativen Prämissen reflektiert und operationalisiert werden. Im Prozeß der Gewichtung wird festgelegt, wie groß die extensionale Komponente der einzelnen Indikatoren sein soll, also mit welchem Gewicht jedes Item in die Berechnung eingehen soll. Zur Ermittlung der Gewichte kommen dabei im Falle normativer Indizes eigentlich nur indirekte Methoden in Frage, die nicht direkt empirisch ableitbar sind.⁴³

Der erste Versuch der Gewichtung der einzelnen Indikatoren im Rahmen des Integrationsindex erfolgte über die Methode der *direkten Intervallskalierung* in der Form der *Delphi-Technik*. Dabei wurde einigen (mehr oder weniger mit dem Projekt vertrauten) Migrationsforschern sowie den direkt an der Indexkonstruktion beteiligten Mitarbeitern⁴⁴ eine Skala von 1 bis 5 vorgegeben, wobei 1 »geringe Wichtigkeit« und 5 »große Wichtigkeit« des jeweiligen Indikators bedeuten sollte. Vorgesehen war auch, dieses Verfahren zu wiederholen und die Ergebnisse aus der ersten Runde den Bewertenden für die zweite Runde mitzuteilen. So sollte gewissermaßen ein Rechtfertigungsdruck für abweichende Meinungen erzeugt werden, um eine weitere Angleichung der subjektiven Werturteile zu erreichen. Schließlich sollten noch immer bestehende Unterschiede in eine Gruppendiskussion eingebracht werden, um dort eventuell doch noch eine einheitliche Bewertung zu finden.

Dieses Verfahren scheiterte bzw. konnte aus mehreren Gründen keine befriedigenden Ergebnisse liefern. Zum ersten wurde bald offensichtlich, daß ein Wissen um die Struktur des Index und die konkrete Methodik seiner Berechnung Grundvoraussetzung für eine halbwegs adäquate und sinnvolle Gewichtung waren. Dieses Wissen war bei nicht direkt an der Indexkonstruktion Beteiligten nicht in ausreichendem Maße vorhanden und konnte auch nicht in befriedigendem Maße hergestellt werden. Zudem zeigte sich, daß jeder einzelne Befragte die Bewertungsskala auf eine unterschiedliche Weise interpretierte, was sich stark auf die Ergebnisse auswirkte. Letztlich wurde offenbar, daß die gewählte fünfteilige Skala (1 bis 5) der Komplexität des Gegenstandsbereichs nicht gerecht werden konnte und für manche Indikatoren (vor allem für besonders bedeutende Indikatoren, die auf der selben Ebene mit einer langen Liste *relativ* unbedeutender Items zusammengefaßt sind) keine angemessene Gewichtung zuließ.

Aus diesen Gründen wurde beschlossen, nur die Ergebnisse der Gewichtung aus dieser Prozedur zu verwenden, die von den direkt Involvierten (vgl. Fn. 42) stammen, und sie zudem nur als Hilfsmittel bei der endgültigen Gewichtung zu verwenden. Die vergebenen Gewichte wurden

42 Dies sind Dilek Çinar, Christoph Hofinger und Harald Waldrauch.

43 Zu den Methoden der Gewichtung im Rahmen normativer Indizes vgl. Werner (1975, 186-196). Aus seinen Ausführungen ist ableitbar, daß es nur sehr vage Richtlinien darüber geben kann, welche Methode im Einzelfall zu verwenden ist und daß die Methodenwahl deshalb »weitgehend von der spezifischen Forschungssituation« (ebd., 193) abhängt.

44 Das waren: Rainer Bauböck, Dilek Çinar, August Gächter, Christoph Hofinger, Henriette Riegler und Harald Waldrauch.

dafür in Anteilswerte an der Summe der innerhalb der jeweiligen Aggregatebene vergebenen Gewichte umgerechnet und diese Ergebnisse einem Diskussionsprozeß zugrundegelegt. Die nunmehr verwendeten Gewichte (in den Berechnungstabellen eingetragen in der *Gewichte*-Spalte) sind Ergebnis dieses auf mehrmaliger Wiederholung (die durch die Delphi-Methode geboten ist) basierenden Prozesses und wurden nach Einschätzung der Frage »Wieviel Prozent soll dieser Indikator zum Gesamtgewicht (=1) der zugehörigen (Sub-)Aggregatebene beitragen« vergeben. Die direkte Intervallskalierung wurde demnach also quasi auf Basis einer 100-teiligen Skala wiederholt bzw. verfeinert. Die endgültigen Gewichte liegen daher durchwegs zwischen 0 und 1.

Welche inhaltlichen Prinzipien lassen sich aus der jetzigen Struktur der Gewichte ablesen? Anders gefragt, wie lassen sich die in Kapitel 1.3.3. angegeben allgemeinen Richtlinien gegeneinander abwägen? Wenn auch nicht für alle diesbezüglichen Regeln in allen Fällen eine eindeutige Hierarchie postuliert werden kann, so lassen sich doch einige grundsätzliche Leitlinien angeben. Das eindeutigste Prinzip ist, daß Wartefristen (in der Regel) am stärksten gewichtet werden. Dies läßt sich aus der Logik der Integration ableiten, welche ja primär darauf gerichtet sein sollte, die Ungleichbehandlung von In- und AusländerInnen so schnell wie möglich zu beseitigen. Denn es ist im Grunde sekundär (und kann in der Praxis in manchen Fällen sogar unwichtig sein), ob die Angleichung der Rechte besonders weitreichend ist, wenn sie gleichzeitig extrem lange auf sich warten läßt.

Ein zweites Prinzip ist, daß Regelungen, die von ImmigrantInnen die Erfüllung besonderer Voraussetzungen verlangen, welche unabhängig von ihrem eigentlichen Aufenthaltsgrund (Arbeit) sind, oder die sie extrem restriktiv an eben diesen Aufenthaltsgrund binden, vergleichsweise schwerer zu gewichten sind. Ein Beispiel für ersteres wäre die Notwendigkeit des Nachweises von ausreichendem Wohnraum. Und ein Fall für zweiteres ist die strikte Anbindung von Rechtstiteln an den Bestand eines Arbeitsverhältnisses, wie etwa der (vielleicht sogar automatische) Verlust eines Aufenthaltstitels aufgrund des Bezugs öffentlicher Mittel.

Eine dritte, durchgehend angewandte Regel ist, daß zu erfüllende antragstellerunabhängige gegenüber antragstellerabhängigen Voraussetzungen ein höheres Gewicht erhalten. Der Grund dafür ist leicht ersichtlich: Das Abhängigmachen der Erlangung von Rechtstiteln o.ä. von Bedingungen, auf die die AntragstellerInnen keinen Einfluß haben, ist einer Integration naturgemäß weit stärker abträglich, da die ImmigrantInnen dadurch einem größeren Ausmaß an von ihnen nicht beeinflußbarer Unsicherheit ausgesetzt werden.

Bei der Gewichtung der Aggregatebenen wurden generell Voraussetzungen für die Erlangung von Rechtstiteln und mögliche Gründe, die zum Entzug derselben führen können, gegenüber möglicherweise doch noch bestehenden singulären Einschränkungen schwerer gewichtet: Es ist demnach besser, mit einem etwas eingeschränkten Rechtstitel zu leben, als mit der ständigen Ungewißheit, ob ich die notwendigen Voraussetzungen zu seiner Erlangung erfüllen kann oder ob ich nicht vielleicht diesen Rechtstitel aus gewissen Gründen wieder verlieren könnte. Demgemäß ist dies eine höhere Gewichtung von Unsicherheit bezüglich zukünftiger oder derzeitiger Gleichbehandlung gegenüber sicherer Ungleichbehandlung.

Zuletzt muß darauf hingewiesen werden, daß gleichlautende Indikatoren unterschiedlich bewertet werden können, je nachdem auf welcher Subaggregatebene sie sich befinden. So kann etwa behauptet werden, daß die Verweigerung des Familiennachzugs nicht der Kernfamilie

angehöriger Verwandter (*sonstige Familienangehörige*) bei AntragstellerInnen mit unbefristetem Aufenthaltstitel schwerer zu gewichten ist, als bei AntragstellerInnen mit befristetem Aufenthaltstitel.

2.3.6 Aggregierung

Die Aggregierung der untersuchten Sub-Dimensionen folgt grundsätzlich einer Additionslogik. Dabei werden die Indikatorenwerte mit ihrem jeweiligen Gewicht multipliziert (die Ergebnisse finden sich in der jeweiligen Zeile in der Spaltenkolonne *Endgültige Indexwerte*) und zur nächsthöheren Aggregatebene aufsummiert (diese Werte finden sich ebenfalls unter den *Endgültigen Indexwerten* in der Zeile der jeweiligen Subaggregatebene). Die Werte dieser Sub-Aggregate müssen in der Folge für ihre weitere Aggregierung nicht mehr standardisiert werden (die Wahl von Gewichten, deren Summe innerhalb eines Subaggregats stets 1 ergibt, wirkt implizit als Standardisierung), sondern können mit ihrem jeweiligen Gewicht multipliziert und in der Folge aufsummiert werden, bis letztlich ein Wert für jeden der fünf bisher analysierten Bereiche legaler Integration entsteht.

Die Additivität des Index ist deshalb angebracht, da der Zustand ganzer Rechtsbereiche abgebildet werden soll. Je mehr Voraussetzungen, Einschränkungen, Wartefristen, Ermessensentscheide etc., ein Rechtssystem vorsieht, desto integrationsfeindlicher ist es und desto höher wird sein Wert auf der Index-Skala sein. Dabei kann zunächst kein einzelner Indikator die (Nicht-)Erfüllung aller anderen belanglos machen, was bei einem multiplikativen Index aufgrund der Möglichkeit einer Multiplikation mit 0 (z.B. bei der Erfüllung einer wesentlichen Voraussetzung) schon der Fall ist. Würde man aber etwa die mögliche legale Integration für einen konkreten Immigranten/eine konkrete Immigrantin untersuchen, dann wäre die Additionslogik wohl fehl am Platz, da die Nicht-Erfüllung einer Voraussetzung prinzipiell vom Rechtssystem vorgesehene zukünftige Integration zunichte machen könnte. In diesem Falle etwa wäre ein multiplikativer Index eher angebracht.

Die grundsätzlichen hierarchischen Strukturen der fünf Einzelteile des Integrationsindex finden sich im Anhang 1. Dort verweisen direkte Linien von den einzelnen Items (Sub-Aggregatebenen) zur jeweils nächsthöheren Aggregatebene auf einen einfachen additiven Beitrag zum Wert ebendieser Ebene. Wo die Linien von Items auf direkte Linien von anderen Items zur nächsthöheren Aggregatebene treffen, dort wurde die Additionslogik auf die eine oder andere Art durchbrochen bzw. modifiziert.⁴⁵ Auf all diese Fälle soll nunmehr eingegangen werden. So sich dabei zu bestimmten Punkten keine Ausführungen finden, bedeutet dies, daß dort die Aggregierung des Index uneingeschränkt auf der beschriebenen Additionslogik basiert.

Aufenthalt und Niederlassung:

1.3. Verlust des befristeten Aufenthaltstitels bzw. 2.4. Verlust des unbefristeten Aufenthaltstitels: Beim Punkt 1.3. wurde die grundsätzliche Logik, daß prinzipiell alle Indikatoren miteinander kombinier- und summierbar sind, dahingehend durchbrochen, daß bei den beiden Items *Schon bei Bezug von Sozialhilfe* sowie *Bei ungenügendem Wohnraum* der jeweilige Zusatz in Form des Indikators *Verlust automatisch* nur dann erfüllt sein kann, wenn das dazugehörige Hauptitem erfüllt ist (also einen »1«-Eintrag in der

⁴⁵ In den Berechnungstabellen sind in all diesen Fällen die untergeordneten Items eingerückt.

Spaltenkolonne *Indikatorenwerte* hat). Völlig analog ist Punkt 2.4. zu betrachten: Die Indikatoren *Schon bei Bezug von Sozialhilfe* und/oder *Verlust automatisch bei Sozialhilfebezug* können nur dann erfüllt sein, wenn auch der Indikator *Bei längerem Bezug von Sozialhilfe* gegeben ist.

2.2. *Rechtsanspruch*: Für das Item *Rechtsanspruch auf unbefristeten Aufenthaltstitel* wurde folgende Regelung getroffen: Wir haben theoretisch postuliert, daß ein prinzipiell positiv zu bewertender Rechtsanspruch auf einen unbefristeten Aufenthaltstitel durch eine bestimmte Mindestwartefrist, hier 180 Monate (vgl. die Spalte *Monate: Min – Max*), alles an *Integrationsfreundlichkeit* verliert. Sind noch zusätzlich auch Sprachkenntnisse zu erfüllen, dann ist der positive Integrationseffekt gemäß unserem Postulat bereits nach 150 Monaten (= 12,5 Jahren) zunichte gemacht. Die jeweiligen Werte der Aggregatebene 2.2. *Rechtsanspruch* ergeben sich daher entweder mit 1, so überhaupt kein Rechtsanspruch vorhanden ist, oder im Falle eines doch vorhandenen Rechtsanspruches aus der Summe der negativen Einschränkungen *Mindestwartefrist* und *Sprachkenntnisse*. Falls etwa ein Rechtsanspruch vorhanden ist, aber keine Sprachkenntnisse als Voraussetzung und eine Wartefrist unter bzw. gleich 24 Monaten vorhanden ist, dann beträgt der Wert der Ebene 2.2. *Rechtsanspruch* 0.

3. Erhöhte Sicherheit durch langen Aufenthalt: Analog zum vorigen Punkt wurde postuliert, daß, so sich ein Erhöhter Aufenthaltsschutz allein aus der Tatsache eines längeren Aufenthalts ergibt, eine bestimmte Maximalwartefrist diese prinzipiell positive Regelung vollständig entwertet. Dieser Wert wurde mit 240 Monaten festgesetzt. Falls die Möglichkeit eines erhöhten Aufenthaltsschutzes durch langen Aufenthalt nicht besteht, dann ist der Indexwert der Sub-Aggregatebene 3 automatisch gleich 1.

Im Bereich Aufenthalt und Niederlassung stellt Deutschland berechnungstechnisch einen Sonderfall dar. Wie aus der Berechnungstabelle ersichtlich ist, gibt es für Deutschland zwei Spalten (D und D¹). Dies deshalb, da die Struktur des Index in diesem Bereich an der Zweiteilung Befristeter und Unbefristeter Aufenthaltstitel orientiert wurde, die deutsche Rechtslage aber zwei Arten unbefristeter Aufenthaltstitel vorsieht, die mit unterschiedlichen Rechten ausgestattet sind. Aus diesem Grund haben wir uns dazu entschlossen, für Deutschland eine zweite Spalte im *Bereich Unbefristeter Aufenthaltstitel* und *Erhöhte Sicherheit durch langen Aufenthalt* anzulegen und für die Berechnung der endgültigen Indexwerte die Mittelwerte der jeweiligen Eintragungen zu verwenden.

Zugang zum Arbeitsmarkt:

2. *Freizügigkeit*: Hier wurde mit dem Durchbrechen des Additionsprinzips der beobachtbaren Tatsache Rechnung getragen, daß der erste mögliche Zugang zur Freizügigkeit oft nicht aufgrund eines *Rechtsanspruches* oder über den *Entfall der Bewilligungspflicht* zustandekommt, diese Integrationserleichterungen aber sehr wohl in einigen Fällen gemäß dem Prinzip der Aufenthaltsverfestigung nach

einer zusätzlichen Wartefrist⁴⁶ möglich sind. Demgemäß haben wir, so eine solche Rechtskonstruktion vorgesehen ist, den Mittelwert der Indikatorenwerte *Rechtsanspruch (Entfall der Bewilligungspflicht)* und *Späterer Rechtsanspruch (Entfall der Bewilligungspflicht) nach Wartefrist* in der Form der Eintragungen der Kolonne *Recodierte Monate/Korrigierte Vorzeichen* gebildet und diese Werte mit dem jeweiligen Gewicht multipliziert. Diese Endwerte finden sich dann in der Zeile *Rechtsanspruch bzw. Entfall der Bewilligungspflicht* in der Kolonne *Endgültige Indexwerte*. Falls jedoch bereits der erste Zugang zur Freizügigkeit über einen Rechtsanspruch (Entfall der Bewilligungspflicht) zustandekommt, dann ergibt sich natürlich automatisch eine »0«-Eintragung bei den endgültigen Indexwerten.

Familiennachzug:

1. *Allgemeine Voraussetzungen:* Ausgenommen vom allgemeinen Additionsprinzip sind hier nur die ersten beiden Items: Eine *Spezielle Quote innerhalb der allgemeinen Quote* ist als negative Steigerungsstufe des Items *Familiennachzug fällt in Quote* zu betrachten. Eine Spezielle Quote kann es also nur dann geben, wenn der Familiennachzug allgemein zahlenmäßig beschränkt wird, also in eine Zuzugsquote fällt. Die Überlegung dabei war, daß eine spezielle Quote innerhalb einer allgemeinen Gesamtquote negativer zu bewerten ist, da im Falle einer Ausschöpfung der besonderen Familiennachzugsquote der Nachzug auch dann nicht möglich ist, wenn andere Kontingente der Gesamtquote noch nicht aufgebraucht sind. Fällt dagegen der Familiennachzug bloß in eine allgemeine Quote, dann hat er in der Regel Priorität gegenüber anderen Zuzugsformen, da es auf ihn (im Gegensatz zu ebendiesen anderen Immigrationsformen) fast überall einen Rechtsanspruch gibt.

Einbürgerung:

1. *Allgemeine Voraussetzungen:* Das Item *Weitergehende kulturelle Integration* ist hier (analog zu den Quoten-Indikatoren beim soeben besprochenen Familiennachzug) als Zusatz zur Einbürgerungsvoraussetzung *Sprachkenntnisse* zu betrachten. Eine Eintragung beim zuerst genannten Indikator kann daher nur dann vorliegen, wenn auch Sprachkenntnisse als Einbürgerungserfordernis verlangt werden.

2. *Rechtsanspruch:* Falls ein *Rechtsanspruch* vorhanden ist (in der diesbezüglichen Zeile also »1« eingetragen ist), kann die prinzipielle Integrationsfreundlichkeit dieser Regelung aber durch die notwendige *Mindestwartefrist* und das Nichtvorliegen *Erleichterter Voraussetzungen gegenüber der Ermessensentscheidung* beeinträchtigt werden. In diesem Fall haben wir uns dazu entschlossen, daß ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung ab einer

⁴⁶ Die Eintragungen in den Zeilen *Späterer Rechtsanspruch/Entfall der Bewilligungspflicht nach Wartefrist* beziehen sich jedoch nicht auf die zusätzliche (gerechnet vom Zeitpunkt, ab dem der erste Zugang zur Freizügigkeit frühestens möglich ist), sondern auf die gesamte Wartefrist für diese nachträgliche Möglichkeit. Alle »700«-Eintragungen in diesen Zeilen sind zudem keine gemessenen, sondern lediglich rechentechnisch zugewiesene Werte, die ausdrücken sollen, daß im jeweiligen Land auch nach einer zusätzlichen Wartefrist keine Freizügigkeit auf Basis eines Rechtsanspruches bzw. eines Entfalls der Bewilligungspflicht möglich ist. Im Grunde könnte dort jegliche Zahl eingetragen werden, die über dem Maximalwert der jeweiligen Zeile liegt.

bestimmten Wartefrist (festgelegt wurden 20 Jahre) bei gleichzeitig nicht vorhandenen erleichterten Voraussetzungen eigentlich nicht mehr als ein Positivum im Sinne der Integration anzusehen ist und daher diese integrationsförderliche Maßnahme vollständig aufhebt.

Rechtsstellung der Zweiten Generation:

1. *Einbürgerung*: Hier kommen die Indikatoren *Dauer Aufenthalt für Option*, *Zeitspanne für Antragstellung bei Option* und *Aufgabe bisheriger Nationalität erforderlich für Option* als Voraussetzungen für eine Option auf Staatsbürgerschaft nur dann zum Tragen, wenn eine solche Option auch besteht. Ist sie also tatsächlich vorhanden (was positiv zu werten ist), dann kommen mögliche Erhöhungen des Indexwertes (sprich der *Integrationsfeindlichkeit* des Rechtssystems) nur durch eben diese drei Einschränkungen zustande. Sind alle drei Indikatoren voll erfüllt (Dauer Aufenthalt über dem Maximum, Zeitspanne unter dem Minimum und Aufgabe bisheriger Nationalität erforderlich), dann kann jedoch – wie aus den Eintragungen in der *Gewichte*-Spalte ersichtlich – das (negative) Gesamtgewicht dieser Einschränkungen das Positivum der Staatsbürgerschaftsoption nicht vollständig zunichte machen.

2. *Aufenthaltsrechtliche Regelungen*: Der Indikator *Rechtsanspruch auf unbefristeten Aufenthaltstitel* sowie seine drei einschränkenden Voraussetzungen (*Rechtsanspruch, wenn ein Elternteil niedergelassen, – nach bestimmter Aufenthaltsdauer und -, wenn Quote nicht erfüllt*) ist genau analog zur Option auf Staatsbürgerschaft bei der Einbürgerung zu betrachten. Der Indikator *Ausweisungsverbot während Minderjährigkeit* ist wiederum als Steigerungsstufe des *Erhöhten Ausweisungsschutzes während Minderjährigkeit* zu verstehen: Eine Eintragung beim Item *Ausweisungsverbot* kann also nur vorliegen, wenn auch der *erhöhte Ausweisungsschutz* gegeben ist.

3. *Beschäftigungsrechtliche Regelungen*: Für den *Rechtsanspruch auf Freizügigkeit* gilt das selbe, was bereits für die *Option auf Staatsbürgerschaft* gesagt wurde, nur daß es sich hier um vier mögliche Voraussetzungen handelt (*Bei Entfall der Bewilligungspflicht der Eltern oder einem unbefristeten Aufenthaltstitel, Bei bestimmter Lebenszeit im Inland, Bei bestimmter Aufenthaltsdauer der Eltern, Bei Schulabschluß im Inland*).

4. *Eigener Familiennachzug*: In diesem Bereich ist das Item *Erschwert gegenüber erster Generation* als Steigerungsstufe des ohnehin schon als negativ einzuschätzenden Indikators *Wie für erste ImmigrantInnengeneration* zu sehen. Eine Eintragung bei dem *Erschwert...*-Item ist daher nur möglich, wenn auch das erste erfüllt ist. Liegt bei beiden Items keine Eintragung vor, dann heißt dies, daß der Familiennachzug für die zweite Generation erleichtert ist: Nur für diesen Fall gibt es keine *Minuspunkte*.⁴⁷

2.3.7 Abschließende Einschränkungen bezüglich der Möglichkeiten der Interpretation der Ergebnisse

Nachdem nun die Struktur und die Berechnungsweise des Index eingehend dargelegt wurden, sind Hinweise und Einschränkungen (zusätzlich zu den

⁴⁷ Zur inhaltlichen Auslegung dieser Items siehe den Interpretationsteil (Kapitel 3).

bereits angeführten) bezüglich der Interpretierbarkeit der ermittelten Indexwerte nötig. Dies vor allem auch vor dem Hintergrund der in der einschlägigen Literatur vorzufindenden Vorbehalte (vgl. Abschnitt 2.2.2.).

Da, wie ausführlich dargestellt, die verschiedenen in die Berechnung eingehenden Werte (Indikatorenwerte, Gewichte, Minimal- und Maximalnormwerte) in mehr oder weniger großem Ausmaß auf subjektiven (wenn auch in eingehenden Diskussionen geprüften) Werturteilen beruhen, sollten die Ergebnisse mit äußerster Vorsicht interpretiert werden. Ganz besonders dürfen sie aufgrund ihrer (vorgeblichen!) Rationalskalierung nicht als exakte Maße mißverstanden werden: So ist im synchronen Vergleich verschiedener Länder eine Interpretation in der Form: »Land X hat einen Wert von 0,7 und Land Y einen von 0,35, also ist Land X doppelt so integrationsfeindlich wie Land Y« vollkommen unzulässig. Die ermittelten Werte sollen lediglich gewisse Größenordnungen der Integrationsfeindlichkeit im Bereich der legalen Integration widerspiegeln; Unterschiede im Hundertstelbereich sind daher nicht überzubewerten. Im diachronen Vergleich ein und desselben Landes jedoch können geringfügige Änderungen des endgültigen Indexwertes bereits auf tatsächlich stattgefundene legale Integrationserleichterungen bzw. -erschwernisse hinweisen

Zudem ist darauf zu achten, daß gleiche Indexwerte in verschiedenen Ländern auf vollkommen verschiedene Arten zustande gekommen sein können. Werner (1975, 162) bezeichnet dies als das Prinzip der »*Austauschbarkeit* von Ausprägungen innerhalb von Indikatoren«: »Ein Indexwert von einer bestimmten Größe kann durch strenggenommen unendlich viele Kombinationen der Werte der einzelnen Indikatoren entstanden sein. Alle Werte, die sich zu einer bestimmten Summe addieren, werden ja als äquivalent betrachtet«. Aus diesem Grund ist es daher auch sinnvoll, die Zwischenergebnisse der Berechnung der letztendlichen Indexwerte offenzulegen, da sie Aufschluß darüber geben können, in welchen Bereichen welches Land im Grunde noch *Aufholbedarf* bei der legalen Integration hat.

Wichtig ist auch, die Indexwerte als *Maße von Rechtssystemen* zu betrachten und nicht etwa dafür, welchen Schwierigkeiten sich einzelne ImmigrantInnen in ihren *Niederlassungspfaden* zwangsläufig gegenübersehen werden. Auch in einem Land mit besonders restriktiven Integrationsgesetzen kann es einzelnen ImmigrantInnen gelingen, sich aufgrund günstiger Umstände relativ problemlos niederzulassen bzw. zu integrieren. Zudem können nur in den seltensten Fällen alle berücksichtigten rechtlichen Regelungen als Integrationshindernisse für einen einzelnen Immigranten/eine einzelne Immigrantin wirksam werden. Dies auch und gerade deshalb, weil etwa viele ImmigrantInnen keine Einbürgerung anstreben oder nie vor dem Problem des Familiennachzugs stehen. Grundsätzlich wäre es daher wünschenswert zu wissen, welcher Anteil aller ImmigrantInnen in jedem Land überhaupt auf bestimmte Integrationshindernisse trifft (wieviele mit befristetem, wieviele mit unbefristetem Aufenthaltstitel, wieviele Einbürgerungen etc.). Wie aber bereits zu Beginn kurz ausgeführt wurde, ist die Datenlage in diesem Bereich äußerst unbefriedigend.

Schlußendlich ist noch einmal mit Nachdruck darauf zu verweisen, daß der Index keine Aussagen darüber zuläßt, wie die Behördenpraxis in den jeweiligen Ländern aussieht. Indikatoren für die tatsächliche Behördenpraxis können niemals allein aus der herrschenden Rechtslage gewonnen werden. Wenn jedoch ein Land im einen oder anderen Bereich des Integrationsindex besonders hohe Werte aufweist, dann läßt dies unter anderem in der Regel die Aussage zu, daß die Rechtslage den Behörden

ein erhebliches Maß an Ermessensspielraum ermöglicht (bzw. den AntragstellerInnen wenig Rechtsansprüche zugesteht), was wiederum stets als negativ im Sinne der Integration anzusehen ist. Wie die Behörden jedoch von diesem Ermessensspielraum grosso modo Gebrauch machen, ist damit noch nicht gesagt.

Aus all den genannten Gründen können die gewonnenen Ergebnisse nicht für sich selbst sprechen, sondern bedürfen einer eingehenden Interpretation. Diese soll im nachfolgenden Kapitel vorgenommen werden.

3. Darstellung und Interpretation der Ergebnisse

3.1 Niederlassung und Aufenthaltssicherheit

In allen hier untersuchten Ländern wird fremden Staatsangehörigen aufgrund des *rechtmäßigen Inlandsaufenthaltes* nach einer bestimmten Zeit die Möglichkeit eingeräumt, ein permanentes Aufenthaltsrecht zu erwerben. Die dazu erforderliche Aufenthaltsdauer erstreckt sich für MigrantInnen, die sich zum Zweck unselbständiger Erwerbstätigkeit im Inland befinden, von zwei (Schweden) bis zu zehn (Schweiz)⁴⁸ Jahren. Nach fünfjährigem rechtmäßigen Aufenthalt kann die zeitliche Einschränkung in Belgien, Deutschland, den Niederlanden und Österreich aufgehoben werden. In Großbritannien genügt ein Inlandsaufenthalt von vier, in Frankreich von drei Jahren.

An ein *aufrechtes Beschäftigungsverhältnis* ist der Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltsrechts explizit in Schweden und Großbritannien geknüpft. In anderen Fällen wird der *Nachweis eines gesicherten Lebensunterhaltes* gefordert. Nur in den Niederlanden entfällt nach Ablauf der doppelten Wartefrist, das heißt nach zehnjährigem Aufenthalt, die Voraussetzung des gesicherten Lebensunterhaltes für den Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltsrechts. In den meisten Fällen spielen auch die *Wohnverhältnisse* eine Rolle.

Zwei recht ungewöhnliche Voraussetzungen sind in Deutschland und Österreich zu erfüllen. Der Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltsrechts ist in Deutschland an einfache *Sprachkenntnisse* und – im Fall eines erwerbstätigen Fremden – den Besitz einer besonderen, ohne Auflagen erteilten »Arbeitserlaubnis«⁴⁹ geknüpft. In Österreich ist der Nachweis des gesicherten Lebensunterhaltes *und* ausreichenden Wohnraums für die *Dauer der (unbefristeten) Bewilligung* erforderlich.

Bei Vorliegen diverser gesetzlich vorgeschriebener Erteilungsvoraussetzungen existiert in Belgien, Deutschland und den Niederlanden ein *Rechtsanspruch* auf den Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltstitels; in Großbritannien, Schweden, der Schweiz und Österreich liegt die Entscheidung, ob ein unbefristetes Aufenthaltsrecht gewährt wird oder nicht, im *Ermessen* der Behörden. In Frankreich kann bereits nach dreijährigem Aufenthalt die zeitliche Befristung aufgehoben werden; ein Rechtsanspruch auf den Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltstitels entsteht erst nach einem Inlandsaufenthalt von zehn Jahren. Werden nur die *Voraussetzungen der Niederlassung* (vgl. Tabelle 4, Zeile 1) herangezogen, weisen Frankreich, die Niederlande und Schweden die niedrigsten, also »integrationsfreundlichen«

48 Niederlassungsvereinbarungen, die die Schweiz mit einer Reihe von europäischen Staaten abgeschlossen hat, reduzieren diese Wartefrist auf fünf Jahre (vgl. dazu auch den Länderbericht zur Schweiz in Bauböck 1995c). Ende 1993 waren von über 1,2 Million ausländischen Staatsangehörigen mehr als 900.000 im Besitz einer »Niederlassungsbewilligung« (BFA 1993: 10).

49 Auf den Erwerb einer besonderen Arbeitserlaubnis besteht ein Rechtsanspruch, wenn innerhalb der letzten 8 Jahre 5 Jahre unselbständige Erwerbstätigkeit vorliegt (Vgl. dazu ausführlicher den Länderbericht Deutschland in Bauböck 1995c). Das setzt für den Erwerb einer unbefristeten »Aufenthaltserlaubnis« bereits nach fünfjährigem Aufenthalt auch durchgehende Beschäftigung in diesen 5 Jahren voraus.

Österreich und die Schweiz die höchsten Indexwerte auf. Belgien, Deutschland und Großbritannien liegen in der Mitte.

Die unterschiedlichen Werte in bezug auf die Voraussetzungen für den Übergang zum Stadium der »Niederlassung« sind aber nur bedingt aussagekräftig, wenn ein hoher Anteil von MigrantInnen in den jeweiligen Aufnahmeländern diesen Status bereits erworben hat: »By the 1980s, well over half the foreigners in Europe already had permanent residency in their host countries – a virtually irrevocable status carrying with it varying rights and privileges of membership« (Soysal 1994, 122). Die Datenlage ermöglicht es uns nicht, diese Frage für Mitte der 90er Jahre für alle Vergleichsländer verlässlich zu beantworten. Für Österreich läßt sich lediglich feststellen, daß Anfang 1995 österreichweit von bislang im Fremdeninformationssystem (FIS) erfaßten 339.498 Personen mit einer aufrechten Bewilligung (nach dem Aufenthaltsgesetz) »nur« 23. 871 (7%) eine unbefristete Bewilligung hatten.⁵⁰ Da zu diesem Zeitpunkt (März 1995) nicht alle nach dem Aufenthaltsgesetz bewilligungspflichtigen ausländischen Staatsangehörigen im FIS erfaßt waren, bleibt noch abzuwarten, wie hoch insgesamt der Anteil von Fremden mit einem permanenten Aufenthaltsrecht ausfallen wird. Berücksichtigt man jedoch, daß auch in der Vergangenheit die Erteilung unbefristeter Sichtvermerke in der Regel nur dann erfolgte, wenn sich »die Betroffenen mindestens acht Jahre ununterbrochen in Österreich aufgehalten haben und während dieser Zeit ohne wesentliche Unterbrechung beschäftigt waren« (Davy/Gächter 1993, 270), dürfte auch der Anteil von permanent Aufenthaltsberechtigten unter jenen, die bis Anfang März 1995 ihre Bewilligungen nicht verlängern mußten und daher zu diesem Zeitpunkt (noch) nicht im FIS erfaßt waren, nicht besonders hoch liegen.

Unserer (vorläufigen) Schätzung zufolge, der auch Daten über bereits vor dem Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes erteilte unbefristete Sichtvermerke zugrundeliegen, sind ca. 20% aller ausländischer Staatsangehörigen zeitlich unbefristet zum Aufenthalt berechtigt. Bei dieser Schätzung wurde davon ausgegangen, daß sich die Anzahl der nach dem Aufenthaltsgesetz Bewilligungspflichtigen auf annähernd 600.000 beläuft. Davon sind an die 260.000 (noch) nicht vom FIS erfaßt. Davon hatten wiederum – nach groben Schätzungen – in der Zeit vor Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes im Juli 1993 ca. 100.000 einen unbefristeten Aufenthaltstitel. Ein gewisser Teil dieser »Unbefristeten« ist wegen demographischer Bewegungen (Auswanderung und Sterbefälle) verlorengegangen, ein weiterer Teil durch Einbürgerungen. Es sind aus der Zeit vor Inkrafttreten des neuen Aufenthaltsgesetzes vermutlich noch ca. 90.000 ausländische Staatsangehörige mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel in Österreich. Seit Juli 1993 sind höchstens 30.000 unbefristete Aufenthaltsbewilligungen dazugekommen, sodaß in Summe ca. 120.000 ausländische Staatsangehörige, d.h. etwa ein Fünftel der (bewilligungspflichtigen) ausländischen Wohnbevölkerung, zum unbefristeten Aufenthalt in Österreich berechtigt sind. Knapp 80% sind hingegen im Besitz befristeter Aufenthaltstitel. Im Vergleich dazu betrug in der Schweiz der Anteil ausländischer Staatsangehöriger mit einer »Niederlassungsbewilligung« Ende 1993 ca. 73%.⁵¹

Die formalrechtliche Niederlassung mit dem Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltstitels ist aber nicht mit dem Übergang in einen weitgehend abgesicherten Aufenthaltsstatus gleichzusetzen. Die Modalitäten des Erwerbs eines unbefristeten Aufenthaltstitels und der jeweilige Anteil von

50 Sonderauswertung des BMI (Fremdeninformationssystem) vom 2.3.1995.

51 BFA (1993:10), vgl. auch Fußnote 51.

MigrantInnen, die ein permanentes Aufenthaltsrecht erworben haben, sind zwar notwendige, aber nicht hinreichende Kriterien, um einen *aussagekräftigen* Vergleich des Rechtsstatus von MigrantInnen anzustellen.

Ein hoher (niedriger) Anteil formalrechtlich niedergelassener MigrantInnen im jeweiligen Aufnahmeland sagt nämlich erstens nichts darüber aus, wie hoch das Ausmaß der *Aufenthaltssicherheit* ist, das ein unbefristeter Aufenthaltstitel gewährleistet. Zweitens sagt der Anteil niedergelassener MigrantInnen – auch wenn die Datenlage einen verlässlichen Vergleich aller untersuchten Länder zulassen würde – nichts darüber aus, *welche* anderen zusätzlichen Rechte dadurch eingeräumt bzw. bestehende vertieft werden. Dieser zweite Aspekt ist insbesondere in bezug auf die beschäftigungsrechtliche Positionierung von MigrantInnen von großer Bedeutung.⁵² Eine erweiterte Definition von »Niederlassung« hat Tomas Hammar an Hand der mit diesem Status geknüpften Rechte vorgeschlagen: »Those who want to stay and work in the country permanently, must pass through the second gate, which gives right of residence and settlement in the country to the immigrant and also the right to unlimited access to the labour market ... they are entitled to several of the social, economic and civic rights which citizens enjoy, and sometimes even to some political rights. They can be forced to leave the country only under exceptional conditions – usually only when they are found guilty of a severe crime – and they have an unlimited or automatically prolonged residence permit« (Hammar 1994, 188). Die MigrantInnen, die sich in einem solchen Status befinden, bezeichnet Hammar – im Vergleich zu »aliens« und »citizens« – als »denizens«.⁵³ Ihr Anteil wird von ihm *vorsichtig* auf ca. 50% in westeuropäischen Aufnahmeländern geschätzt (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3:
Ausländische Wohnbevölkerung (AWB) in Westeuropa 1987 (Schätzung)

Aufnahmeland	AWB (in 1000)	Davon denizens	
		In 1000	%
B	900	180	20
BRD	4.630	2.780	60
CH	980	740	75
F	3.750	2.800	75
NL	570	340	60
S	400	400	100
Andere Länder	1.270	260	20
Gesamt	12.500	7.500	60

Quelle: Hammar (1990)

⁵² Ob und wie sich die beschäftigungsrechtliche Stellung mit dem Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltstitels ändert, hat ebenso Eingang in den Index gefunden und wird weiter unten erörtert.

⁵³ Vgl. dazu auch Hammar (1990).

Auch unserer Analyse liegt nicht nur die Frage des *Übergangs* zum permanenten Aufenthaltsstatus, sondern auch die der Dauerhaftigkeit des *Verbleibs* in diesem Status bzw. dem erhöhten Schutz vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zugrunde. Für einen differenzierten Vergleich der Integrationsleistung unterschiedlicher Rechtssysteme ist »Aufenthaltssicherheit« ein wichtiger Indikator, der darauf hinweist, in welchem Maß »das tatsächliche Interesse der Betroffenen am weiteren Aufenthalt ... als rechtliches Interesse anerkannt wird, das das öffentliche Interesse an einer Aufenthaltsbeendigung zurückdrängt« (Davy/Gächter 1993, 168). Als potentielle Gründe, die zum Verlust eines unbefristeten Aufenthaltstitels führen können bzw. dies zwingend bewirken, wurden im Index folgende herangezogen: (1) Bezug von Sozialhilfe, (2) ungenügender Wohnraum, (3) illegale Beschäftigung (überall dort, wo mit der Niederlassung die beschäftigungsrechtliche Bewilligungspflicht nicht entfällt, vgl. dazu Abschnitt 3.2.) sowie (4) Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten. In zwei Fällen – Bezug von Sozialhilfe und ungenügender Wohnraum – wurde auch mitberücksichtigt, ob der (unbefristete) Aufenthaltstitel zwingend entzogen wird oder der Entzug des Aufenthaltstitels im Ermessen der Behörden liegt. Für den Fall, daß der Bezug von Sozialhilfe einen Verlusttatbestand darstellt, wurde zusätzlich danach differenziert, ob das bloße Faktum des Bezugs oder erst die längerfristige Inanspruchnahme von Sozialhilfe den Verlust des unbefristeten Aufenthaltstitels nach sich zieht.

In *Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Schweden* führt keiner dieser vier Gründe (mehr) zur Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen, wenn ein unbefristeter Aufenthaltstitel vorliegt. Dasselbe gilt in *Deutschland* für die Inhaber einer sogenannten *Aufenthaltsberechtigung*, die nach achtjährigem Aufenthalt mit Rechtsanspruch erworben wird.⁵⁴ Bis dahin bleibt der Bezug von Sozialhilfe auch in Deutschland als ein Grund für die *Kann*-Ausweisung bestehen.⁵⁵ In der Schweiz wird – so wie in Österreich – kein Unterschied gemacht, ob es sich bei ausländischen Sozialhilfeempfängern um sogenannte »Jahresaufenthalter« oder »Niedergelassene« handelt. Die schweizerische Regelung ist aber insofern »großzügiger«, weil erst die *längerfristige* Inanspruchnahme öffentlicher Mittel den Verlust des Aufenthaltstitels bewirken *kann*. Strikter sind die Rechtsvorschriften hingegen in Großbritannien, wo ebenso temporär wie permanent Aufenthaltsberechtigte bei Inanspruchnahme öffentlicher Mittel ihren Aufenthaltstitel verlieren *können*. Mit deutlichem Abstand von allen anderen Ländern bewirkt nach der derzeitigen Rechtslage lediglich in Österreich *jeder* dieser »Tatbestände« – und als einziges Land im Fall unzureichenden Wohnraums oder eines nicht (mehr) gesicherten Lebensunterhaltes *zwingend* – den Entzug des Aufenthaltstitels.⁵⁶ Eine der wichtigsten Neuerungen, die die jüngst verabschiedete Novelle zum Aufenthaltsgesetz mit sich bringt, ist auch die Abschaffung des zwingenden Verlusttatbestandes, sodaß die Entscheidung nunmehr dem behördlichen Ermessensspielraum unterstellt wird. Nach wie vor wird jedoch kein

54 Weitere Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen sind: der Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in dieser Zeit und Vorliegen der Voraussetzungen für eine weitere Verlängerung, keine Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat in den letzten 3 Jahren, Nachweis des gesicherten Lebensunterhaltes. Zusätzlich muß der Antragsteller mindestens 60 Monate Pflicht- oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet haben

55 Vgl. dazu auch den Länderbericht Deutschland in Bauböck (1995c).

56 Freilich behalten sich alle Länder das Recht vor, aufenthaltsbeendende Maßnahmen aufgrund der »Generalklausel« der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einzuleiten. Es macht aber zugleich einen großen Unterschied, ob beispielsweise der Bezug von Sozialhilfe explizit als Verlusttatbestand bzw. Ausweisungsgrund ausgeschlossen wird oder nicht.

Unterschied zwischen »Fremden« mit einem befristeten bzw. unbefristeten Aufenthaltstitel gemacht.

Erst diese erweiterte Definition von »Niederlassung«, die über den bloßen Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltstitels hinausgeht, zeigt auch die relevanten Unterschiede in der Gestaltung des aufenthaltsrechtlichen Status von MigrantInnen in unterschiedlichen Aufnahmeländern: Betrachtet man die Indexwerte in der Tabelle 4 (Voraussetzungen für Niederlassung versus »Aufenthaltssicherheit I«), dann zeigt sich, daß zum einen nunmehr der niedrigste (Niederlande: 0,13) und der höchste Wert (Österreich: 0,74) weiter auseinanderliegen. Zum anderen verschlechtern sich die Werte insbesondere für Österreich (0,46 vs. 0,74) und Großbritannien (0,29 vs. 0,58), sobald auch mitberücksichtigt wird, wie leicht/schwer ein unbefristeter Aufenthaltstitel entzogen werden kann.

In einem weiteren Schritt gilt es nun, diese erweiterte Definition von Aufenthaltssicherheit um einen zusätzlichen Aspekt anzureichern. Die Frage ist dabei, ob es nicht zusätzlich, d.h. unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status, bloß auf der Basis eines langen Inlandsaufenthaltes eine erhöhte Aufenthaltssicherheit gibt? Ein an die *Aufenthaltsdauer* anknüpfender Schutz vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen umfaßt freilich eine größere Gruppe als nur die formalrechtlich Niedergelassenen. Dieses Prinzip kommt in Belgien, Frankreich, den Niederlanden und Schweden zur Anwendung. Die erforderliche Aufenthaltsdauer, die einen erhöhten Schutz vor (länderspezifisch unterschiedlichen) aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zuläßt, variiert dabei zwischen *drei* (Schweden) und *zwanzig* Jahren (Niederlande). In Belgien und in Frankreich beträgt diese Frist *zehn* Jahre.⁵⁷

Tabelle 4:
Niederlassung und Aufenthaltssicherheit

	A	B	CH	D	F	NL	S	UK
Voraussetzungen für die Niederlassung	0,46	0,32	0,43	0,36	0,18	0,21	0,21	0,29
Verlust des unbefristeten Aufenthaltsrechts	1,00	0,00	0,30	0,33	0,00	0,00	0,00	0,75
Aufenthaltssicherheit I ¹	0,74	0,17	0,53	0,37	0,19	0,13	0,29	0,58
Aufenthaltssicherheit II ²	0,82	0,25	0,68	0,58	0,27	0,42	0,19	0,72
Gesamtwerte	0,83	0,31	0,69	0,59	0,40	0,48	0,29	0,75

⁵⁷ Im Index wurde (im Gegensatz zu den Länderberichten in Bauböck 1995c) (noch) nicht nach den »Tatbeständen« differenziert, die bei Vorliegen einer bestimmten Aufenthaltsdauer aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht (mehr) nach sich ziehen. Vorläufig geht es daher nur um die Frage, in welchen Ländern die Dauer des Aufenthaltes im Inland bei der Bestimmung des geschützten Personenkreises eine Rolle spielt. Zusätzlich wurde im Index die jeweils hierfür erforderliche Aufenthaltsdauer berücksichtigt.

1 Indexwerte für das Sub-Aggregat »unbefristeter Aufenthaltstitel«; Sub-Dimensionen: Erteilungsvoraussetzungen, Rechtsanspruch, regionale Einschränkung sowie ausgewählte Verlustgründe.

2 Die in dieser Zeile ausgewiesenen Werte wurden gewonnen, indem die Sub-Aggregate »unbefristeter Aufenthaltstitel« und »erhöhte Sicherheit durch langen Aufenthalt« im Verhältnis von 2 zu 1 gewichtet und aggregiert wurden (vgl. die Gewichte in den Berechnungstabellen).

Quelle: Eigene Berechnungen

In Tabelle 4 finden sich die entsprechenden Indexwerte in der vorletzten Zeile (Aufenthaltssicherheit II), die jenes Ausmaß an Aufenthaltssicherheit reflektieren, welches MigrantInnen aufgrund eines längeren Inlandsaufenthaltes gesetzlich zugesichert wird. Die Indexwerte für Österreich (0,82), Großbritannien (0,75), aber auch die Schweiz (0,69) weisen auch in dieser Hinsicht auf deutlich »integrationsfeindliche« Regelungen hin. Neben der Art des Aufenthaltstitels und der Aufenthaltsdauer könnte auch der Aufenthaltsstatus – z.B. als Familienangehöriger – herangezogen werden, um ein Gesamturteil bezüglich der Integrationsleistung aufenthaltsrechtlicher Regelungen abzugeben. Da die Rechtsstellung der Familienangehörigen in den Index bisher nicht Eingang gefunden hat, wurden die entsprechenden Schutzmechanismen hier nicht berücksichtigt. Es läßt sich aber jetzt schon feststellen, daß sich die Indexwerte für die im Bereich der Niederlassung und der Aufenthaltssicherheit »integrationsfeindlichen« Länder wie Österreich und Großbritannien weiter verschlechtern würden.

Die länderspezifischen Gesamtwerte kommen zwar nicht aufgrund derselben Ausprägungen für jeweils dieselben Indikatoren zustande; hohe Werte auf der letzten Stufe bedeuten aber auf jeden Fall die »Verletzung« mehr als nur eines unserer Beurteilung zugrundeliegenden Prinzipien wie beispielsweise die Kombination von allzu langen Wartezeiten mit einer behördlichen Ermessensentscheidung für den Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltstitels und/oder mit dem nachträglichen Entzug desselben, wenn öffentliche Mittel in Anspruch genommen werden oder sich die Wohnverhältnisse verschlechtern. Betrachtet man die Gesamtwerte bezüglich Niederlassung und Aufenthaltssicherheit, so lassen sich die Länder in drei Gruppen zusammenfassen: Österreich (0,83), Großbritannien (0,75) und Schweiz (0,69) mit den eindeutig höchsten stehen Schweden (0,29) und Belgien (0,31) mit den niedrigsten Werten gegenüber. Relativ integrationsfreundlich sind die Regelungen auch in Frankreich (0,40) und den Niederlanden (0,48), weniger hingegen in Deutschland (0,59). Zusammenfassend läßt sich feststellen: Je strenger die Definition, was unter einem sicheren Aufenthaltsstatus verstanden wird, desto schlechter die Indexwerte für die meisten Länder.⁵⁸ Das trifft in erster Linie auf Großbritannien und Österreich zu. Unabhängig davon, welche dieser drei Stufen (Niederlassung, Aufenthaltssicherheit I, Aufenthaltssicherheit II) betrachtet wird, zeigt sich, daß Österreich systematisch die schlechtesten Werte bezüglich Integrationsfreundlichkeit im Bereich der Niederlassung und Aufenthaltsicherheit aufweist. Inwieweit sich dieses Bild durch die jüngst beschlossene Novelle zum Aufenthaltsgesetz geändert hat, wird weiter unten erörtert (siehe Abschnitt 3.6).

⁵⁸ Es muß darauf hingewiesen werden, daß in die oberste Aggregationsebene auch die Modalitäten der Verlängerung bzw. des Verlustes eines befristeten Aufenthaltstitels Eingang gefunden haben.

3.2 Freier Zugang zum Arbeitsmarkt

Diesem Teil des Index liegen folgende Fragen zugrunde:

1) Unter welchen Bedingungen und wie schnell (langsam) fällt die *Einschränkung* der Bewilligung der Erwerbstätigkeit auf einen bestimmten *Arbeitsplatz*, auf eine bestimmte *Region* sowie die *zeitliche Befristung* des Zugangs zum Arbeitsmarkt weg?

2) Wie lange dauert *insgesamt* die Aufhebung aller Zugangsbeschränkungen?

3) Unter welchen Modalitäten erreichen ausländische Staatsangehörige die Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt?

Im Unterschied zu aufenthaltsrechtlichen lassen sich beschäftigungsrechtliche Regelungen relativ schwer in ein einheitliches Vergleichsraster zwingen: Erstens kann der freie Zugang zum Arbeitsmarkt mit aufenthaltsrechtlichen Regelungen zusammenhängen, aufenthalts- und beschäftigungsrechtlicher Status können aber auch voneinander entkoppelt sein.⁵⁹ Zweitens kann die Aufhebung der (lokalen, regionalen sowie zeitlichen) Zugangsbeschränkungen zustande kommen, indem ab einem bestimmten Zeitpunkt ausländische Arbeitskräfte von der Bewilligungspflicht *befreit* werden (CH, D, F, NL, S, UK). Dies kann aber auch mittels einer unbefristeten Bewilligung erreicht werden, die insofern eine prekäre Lösung ist, als das Risiko eines Widerrufs – wenn auch unter erschwerten Bedingungen – bestehen bleibt.

Wichtiger ist jedoch, daß erst jene Stufe, auf der die unselbständige Erwerbstätigkeit nicht mehr bewilligungspflichtig ist, die Gleichstellung mit Staatsbürgern zumindest in diesem Bereich nach sich zieht. Das Risiko, daß der jeweilige Aufenthaltstitel verlorengehen kann, bleibt in unterschiedlichem Ausmaß (vgl. Abschnitt 3.1) in jedem Land weiterbestehen. Daher wurde von uns »erlaubnisfreie« Erwerbstätigkeit für ausländische Arbeitskräfte im Vergleich zu einer unbefristeten, ohne Auflagen erteilten, aber dennoch widerrufbaren Bewilligung höher bewertet. Das höchstmögliche Ausmaß an Freizügigkeit, das MigrantInnen in Anspruch nehmen können, ist in dieser Hinsicht nicht für jedes Land dasselbe. Dem Index liegt auch die Überlegung zugrunde, daß von einem uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt im weitesten Sinne dort auszugehen ist, wo dies über die Befreiung von bzw. den Entfall der Bewilligungspflicht geschieht. Dies kann entweder *vor* dem Übergang zum permanenten Aufenthaltsstatus oder aber erst mit dem Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltstitels stattfinden.⁶⁰

Die aus der Kombination der Kriterien (temporäres/permanentes) *Aufenthaltsrecht* und *Befreiung von der Bewilligungspflicht* folgende Zuordnung der Länder zeigt, daß in den Niederlanden die Befreiung von der Bewilligungspflicht bereits vor der Niederlassung erfolgen *kann* (vgl. Tabelle 5).

⁵⁹ Vgl. dazu auch den Rechtsvergleich der Einwanderungsregime Frankreich, Belgien, Schweden und Niederlande von Henriette Riegler in Bauböck (1995c).

⁶⁰ Im Index geht es allerdings um die Frage, wie lange es dauert, bis alle beschäftigungsrechtlichen Zugangbeschränkungen entfallen. Daher wurden primär die entsprechenden *Wartefristen*, die sich in Abhängigkeit vom aufenthaltsrechtlichen Status ergeben, berücksichtigt.

Tabelle 5:
Entfall beschäftigungsrechtlicher Einschränkungen

	A	B	CH	D	F	NL	S	UK
Bei temporärem Aufenthaltsrecht	0	0	0	0	0	1	0	0
Bei permanentem Aufenthaltsrecht		0	1	*0/1	1	1	0	1
Indexwerte (gesamt)	0,63	0,48	0,59	0,46	0,43	0,33	0,32	0,51

* Unbefristete Aufenthaltserlaubnis: 0; Aufenthaltsberechtigung: 1.

Quelle: Eigene Berechnungen

Voraussetzung dafür ist *dreijährige* Aufenthalts- und Beschäftigungsdauer. Spätestens mit dem Übergang in den permanenten Aufenthaltsstatus – die Mindestwartefrist ist fünf Jahre – entsteht ein Rechtsanspruch auf die Befreiung von der Bewilligungspflicht. In *Deutschland* wird das Stadium, ab dem die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nicht mehr bewilligungspflichtig ist, frühestens nach achtjährigem Aufenthalt mit dem Erwerb einer *Aufenthaltsberechtigung* erreicht. Bereits vorher, nämlich nach fünfjährigem Aufenthalt und durchgehender Beschäftigung, gibt es einen Rechtsanspruch auf eine besondere Arbeitserlaubnis, die unbefristet und ohne weitere Beschränkungen erteilt wird. In Frankreich, Großbritannien, Schweden und der Schweiz bewirkt der Erwerb eines unbefristeten Aufenthaltsrechts ebenso den Entfall beschäftigungsrechtlicher Einschränkungen.

In zwei Ländern hat der aufenthaltsrechtliche Status keine Auswirkungen auf die beschäftigungsrechtliche Stellung, nämlich in Belgien und Österreich. Nach fünfjähriger Aufenthalts- und Beschäftigungsdauer und unabhängig vom Vorliegen eines unbefristeten Aufenthaltstitels gibt es in beiden Ländern einen Rechtsanspruch auf die unbefristete Bewilligung der Erwerbstätigkeit. Die österreichische Regelung basiert allerdings auf einer *pseudo-unbefristeten Kettenlösung*: Der *Befreiungsschein*, der für das gesamte Bundesgebiet gilt, wird jeweils für fünf Jahre ausgestellt. Auf die Verlängerung existiert zwar ein Rechtsanspruch, dafür ist jedoch Voraussetzung, daß innerhalb der letzten fünf Jahre eine Beschäftigung von mindestens zweieinhalb Jahren nachgewiesen werden kann. Damit bleibt das Risiko, daß der Befreiungsschein im Falle einer länger als zweieinhalb Jahre dauernden Arbeitslosigkeit nicht mehr verlängert wird. Dieses Fehlen echter Freizügigkeit ist auch *einer* der wichtigsten Gründe, warum der Indexwert für Österreich (0,63) am höchsten ausfällt.

In einer Hinsicht stellt Österreich hingegen eine *positive* Ausnahme dar: Nach bereits einjähriger Beschäftigung mit einer Beschäftigungsbewilligung entsteht ein Rechtsanspruch auf die zweijährige Arbeitserlaubnis, die zur Arbeitsaufnahme im Bereich jenes Bundeslandes berechtigt, in dem die erlaubte Beschäftigung zuletzt ausgeübt wurde. In allen anderen Ländern bleibt die Bindung der Bewilligung an einen bestimmten Arbeitsplatz und/oder Arbeitgeber bis zur generellen Befreiung von der Bewilligungspflicht und/oder bis zum Erwerb eines permanenten

Aufenthaltsrechts bestehen. Allerdings spielt die diesbezügliche Wartefrist eine entscheidende Rolle. Während in Österreich nach einjähriger Beschäftigung lediglich die Stufe der freien Wahl des Arbeitsplatzes im jeweiligen Bundesland erreicht wird, kann in Schweden nach zwei Jahren, in den Niederlanden nach dreijähriger Beschäftigung, in Großbritannien nach vierjährigem Aufenthalt *und* dem Übergang in den permanenten Aufenthaltsstatus die Bewilligungspflicht aufgehoben werden.⁶¹ Wesentlich länger dauert das Erreichen dieses Stadiums in Deutschland (8 Jahre) und in der Schweiz (10 Jahre).

Einen *Rechstanspruch* auf »freien« Zugang zum Arbeitsmarkt für alle bewilligungspflichtigen ausländischen Arbeitskräfte gibt es mit der Ausnahme Großbritanniens, Schwedens und der Schweiz in allen hier betrachteten Ländern. Im Fall der Schweiz muß jedoch berücksichtigt werden, daß die Niederlassungsbewilligung bereits nach fünfjährigem Aufenthalt erteilt wird, wenn dies auf der Basis bilateraler Abkommen vorgesehen ist. Berücksichtigt man alle bisher genannten Kriterien (Dauer der jeweiligen Zugangsbeschränkungen, Rechtsanspruch auf volle Freizügigkeit, das jeweils höchstmögliche Ausmaß an Freizügigkeit und den Entfall der Bewilligungspflicht), dann schneiden Österreich (0,63), die Schweiz (0,59) und Großbritannien (0,51) am schlechtesten, die Niederlande (0,32) und Schweden (0,33) dagegen am besten ab, d.h. diese beiden Länder haben die am wenigsten *integrationsfeindlichen* Rechtsvorschriften.

Für den Bereich des Zuganges zum nationalen Arbeitsmarkt gilt generell, daß die niedrigsten und höchsten Indexwerte (Österreich: 0,63 vs. Schweden 0,32) für die betrachteten acht Länder im Vergleich zu aufenthaltsrechtlichen Regelungen (Österreich: 0,83 vs. Schweden: 0,29) nicht so weit auseinanderliegen. Für Österreich läßt sich zunächst feststellen: mit drei Bewilligungen⁶², die jeweils unterschiedliche beschäftigungsrechtliche Barrieren aufheben (Beschäftigungsbewilligung, Arbeitserlaubnis, Befreiungsschein), ist das österreichische Bewilligungssystem das komplizierteste. Es sind aber zwei weitere Hürden im Bereich der AusländerInnenbeschäftigung, die hinter dem »integrationsfeindlichsten« Indexwert von 0,63 für Österreich stecken: (1) Österreich ist das einzige Land, in dem der *Bestand* an ausländischen Arbeitskräften auf dem heimischen Arbeitsmarkt (variablen) Obergrenzen unterliegt.⁶³ Mit Wirkung vom 30. Juli 1993 wurde auch das bisher zulässige ausländische Arbeitskräftepotential von 9 % auf 8 % des gesamten österreichischen Arbeitskräftepotentials gesenkt.⁶⁴ Betroffen von dieser Regelung sind u.a. verspätet eingereichte Verlängerungsanträge für Beschäftigungsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte, die noch keinen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erworben haben, d.h. innerhalb der letzten zwei Jahre weniger als 52 Wochen beschäftigt waren. Ausländische Beschäftigte, die einen *Anspruch* auf eine

61 Mit Ausnahme Österreichs bleibt allerdings in allen anderen Ländern bis dahin auch die regionale Beschränkung aufrecht.

62 Ende 1993 hatten 40,5% von allen bewilligungspflichtig Beschäftigten mit ausländischer Staatsbürgerschaft eine bis zu einjährige, 24,5 % eine zwei- und 35% eine fünfjährige Bewilligung (Biffl 1993).

63 Im Fall einer Reduktion der Höchstzahlen haben darüber hinaus all jene »Fremde«, die beispielsweise nach einem längeren Inlandsaufenthalt einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen wollen und eine erstmalige Beschäftigungsbewilligung brauchen, keinen Zugang zum Arbeitsmarkt mehr – auch wenn sie die Erteilungsvoraussetzungen erfüllen. Neben ausländischen Frauen, die sich bereits längere Zeit im Inland aufhalten und (noch) nicht erwerbstätig waren, sind davon auch jene ausländischen Jugendlichen betroffen, die die Voraussetzungen für den Befreiungsschein nicht erfüllen.

64 Vgl. BGBI 501/1993.

Arbeitserlaubnis oder auf einen Befreiungsschein haben, sind zwar von der Senkung der Höchstzahlen nicht betroffen, die *Existenz* von variablen Obergrenzen, die den *Bestand* ausländischer Arbeitskräfte am nationalen Arbeitsmarkt betreffen, verletzt aber eines der wichtigsten Grundprinzipien, die unserer Bewertung der »Integrationsfeindlichkeit« einer bestimmten Regelung zugrundeliegen: Es ist die Abhängigkeit des erneuten Zugangs zum bzw. des Verbleibs am Arbeitsmarkt von antragstellerunabhängigen Bedingungen, die unseren Grundprämissen gemäß relativ hoch gewichtet wurde.

Auch in der Schweiz existieren Höchstzahlen, die allerdings nur die jährlichen *Neuzugänge* regulieren⁶⁵ und nicht zahlenmäßig fixierte Obergrenzen festlegen. Zudem sind in der Schweiz von diesen Höchstzahlen zum einen im Familiennachzug eingereiste ausländische Ehegatten und ledige minderjährige Kinder ausgenommen, zum anderen jene ausländischen Arbeitskräfte, die bereits zum schweizerischen Arbeitsmarkt zugelassen sind. Im übrigen gelten ausländische Jugendliche, die mit ihren Eltern in die Schweiz eingereist sind und hier einen Schulabschluß erworben haben, als *einheimische Arbeitskräfte*.⁶⁶

(2) Die zeitliche Einschränkung des freien Zugangs zum Arbeitsmarkt bleibt in Österreich aufgrund der »pseudo-unbefristeten Kettenlösung« *durchgehend* bestehen. Das ist insofern problematisch, als die Verlängerung von einer insgesamt zweieinhalbjährigen Beschäftigungszeit abhängt. Bei der derzeitigen Rechtslage kann daher von einer lückenlosen Gleichstellung mit inländischen Arbeitskräften auch dann nicht gesprochen werden, wenn ein Befreiungsschein erworben wird.

Im Fall einer Änderung dieser integrationsfeindlichen Regelungen würde Österreich hingegen im europäischen Vergleich leicht aufholen. Der von uns ermittelte Indexwert würde sich von 0,63 auf 0,36 absenken, sollten die 1) zahlenmäßigen Obergrenzen, die den *Bestand* ausländischer Beschäftigte betreffen, und 2) die fünfjährige Befristung des Befreiungsscheins *abgeschafft* werden.

3.3 Familiennachzug

Im Unterschied zur Frage der Niederlassung, des Zugangs zum Arbeitsmarkt sowie der Einbürgerungspolitik beziehen sich die im Index erfaßten Regelungen im Bereich des Familiennachzugs auf die Modalitäten der *Ersteinreise*. Der Nachzug von Familienangehörigen ist aber nicht nur eine einwanderungspolitische, sondern auch eine integrationspolitische Frage: Das Nachholen von Familienangehörigen ist ein wesentlicher Aspekt des Niederlassungs- und Integrationsprozesses von Einwanderern der ersten Generation.

Die Zulassung der Familienangehörigen von Staatsbürgern aus Nicht-Mitgliedsstaaten ist – neben der Zulassung von Flüchtlingen und der gemeinsamen Gestaltung des Asylrechts⁶⁷ – auch zum wichtigsten Anknüpfungspunkt für die »Harmonisierung« nationaler Politiken in der Europäischen Union geworden, da der Familiennachzug nach wie vor eine dominante Rolle bei der Neuzuwanderung spielt.⁶⁸ So wurde auf der Tagung der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der Mitgliedsstaaten am 1. Juni 1993 eine Entschließung angenommen, die eine Liste von

65 Dies geschieht in Österreich – zusätzlich zur zahlenmäßigen Beschränkung der Zahl ausländischer Arbeitskräfte gemäß dem Ausländerbeschäftigungsgesetz – über die jährlichen Quoten für Aufenthaltsbewilligungen, die an unselbständig Erwerbstätige erteilt werden dürfen.

66 Vgl. dazu den Länderbericht Schweiz in Bauböck (1995c).

67 Vgl. dazu den Bericht der ad hoc-Gruppe Einwanderung vom 3. Dezember 1991.

68 Vgl. SOPEMI (1994, 19).

Grundsätzen für künftige Änderungen einzelstaatlicher Rechtsvorschriften beinhaltet. Dabei geht es zum einen um die Frage, welche Familienangehörigen *in der Regel* zur Einreise und zum Aufenthalt in einen Mitgliedsstaat berechtigt sein sollen, und zum anderen, von welchen Bedingungen die Zulassung abhängen soll. Gleichzeitig wurde beschlossen, daß die nationalen Rechtsvorschriften bis zum 1. Jänner 1995 mit diesen Grundsätzen in Einklang gebracht werden sollten. Diese sind jedoch weder für die Mitgliedsstaaten rechtlich bindend noch ist ihre Anwendung für Einzelpersonen einklagbar. Im Rahmen der Familienzusammenführung sollen weiterhin folgende Familienangehörige zugelassen werden: 1) Ehegatten von in einem Mitgliedsstaat wohnhaften Drittstaatsangehörigen und 2) die Kinder des in einem Mitgliedsstaat wohnhaften Drittstaatsangehörigen und seines Ehegatten, Adoptivkinder jedoch nur unter bestimmten Bedingungen. Es bleibt dabei weiterhin den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen,

1) den Nachzug von Familienangehörigen erst nach einem bestimmten Inlandsaufenthalt der Bezugsperson zu erlauben,

2) für den Nachzug von Kindern das Höchstalter (16 bis 18 Jahre) festzulegen,

3) aus zwingenden Gründen auch anderen Familienangehörigen die Einreise und den Aufenthalt zu gestatten,

4) den Familiennachzug generell vom Vorhandensein einer »angemessenen« Unterkunft, ausreichender finanzieller Mittel und einer Krankenversicherung abhängig zu machen,

5) die Einreise und den Aufenthalt zu verweigern, wenn die öffentliche Sicherheit, Ordnung bzw. die öffentliche Gesundheit gefährdet sind.⁶⁹

Die Entschließung zeichnet sich damit weniger durch eine Einigung als vielmehr dadurch aus, welche Rechte sich die Mitgliedsstaaten in wesentlichen Fragen weiterhin vorbehalten. Die derzeit beobachtbaren Unterschiede bei der Zulassung von Familienangehörigen dürften – trotz einer generellen Tendenz zu restriktiven Modifikationen in diesem Bereich – daher künftig weiterbestehen.

Aufgrund der großen Diskrepanz zwischen jenen Ländern mit den höchsten (Österreich: 0,56 bzw. 0,59 nach den neuen Regelungen; Großbritannien: 0,55) und den niedrigsten (Schweden: 0,01) Indexwerten liegt es nahe, zunächst auf diese Extremfälle einzugehen. Als erstes ist anzumerken, daß Österreich und Großbritannien zwar die *integrationsfeindlichsten* Werte aufweisen. Diese *Verwandschaft* kommt allerdings hauptsächlich dadurch zustande, daß in Großbritannien *kein* Rechtsanspruch auf Familiennachzug besteht.⁷⁰ Da ausländische Staatsangehörige von einem allgemein anerkannten Menschenrecht Gebrauch machen, wenn sie ihre Familienangehörigen nachholen wollen (Bauböck 1995b), wurde gerade dieses Item hier relativ hoch gewichtet. Es gibt zwar im Vergleich zu Österreich in Großbritannien keine Quotenregelung, weiters keine Wartefrist in dem Sinne, daß sich die Bezugsperson für einen bestimmten Zeitraum im Inland aufgehalten haben muß, und auch keine Ehebestandsfrist.⁷¹ Die Bewilligung des Familiennachzugs ist allerdings eine Ermessensentscheidung, die das Fehlen von Restriktionen, wie sie etwa in Österreich vorhanden sind,

69 Vgl. dazu den Bericht ad hoc-Gruppe Einwanderung vom 3. Juni 1993.

70 Das ist auch in der Schweiz der Fall, solange die »Bezugsperson« nicht ein unbefristetes Aufenthaltsrecht erworben hat.

71 Dafür gibt es im Falle eines »niedergelassenen« Fremden strengere Voraussetzungen, die verhindern sollen, daß durch Eheschließung die Einwanderungsregelungen umgangen werden (*primary purpose rule*). Vgl. dazu ausführlich den Länderbericht Großbritannien in Bauböck (1995c).

aufgrund des hohen Stellenwertes, der Rechtsansprüchen von uns zugesprochen wurde, in den Hintergrund treten läßt.

Diesen beiden Ländern steht Schweden gegenüber, das in diesem Bereich äußerst liberal ist *und* einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug gewährt. Die einzige (hier berücksichtigte) Einschränkung betrifft die Antragstellung im Inland, die dann nicht möglich ist, wenn die Ehe oder die Lebensgemeinschaft in Schweden geschlossen wurde. Wenn die Ehepartner im Herkunftsland bereits zusammengelebt oder ein gemeinsames Kind haben, ist die *Antragstellung* auch *im Inland* möglich.⁷² Handelt es sich um den Nachzug minderjähriger ausländischer Kinder (bis zum 20. Lebensjahr), kann der Antrag ohne weiteres im Inland gestellt werden.

Bei rechtmäßiger Einreise ist dies sowohl für Ehepartner als auch für Kinder ebenso in Belgien, Frankreich, Deutschland⁷³ und der Schweiz möglich, wobei in der Schweiz der Antrag auf eine Aufenthaltsbewilligung prinzipiell, d.h. unabhängig vom Einwanderungsgrund, im Inland gestellt wird.⁷⁴ Die wichtigere Hürde dürfte in diesem Fall eher die Visumspflicht darstellen. Mit der Ausnahme Schwedens wird in allen Ländern der Familiennachzug davon abhängig gemacht, daß genügend Wohnraum und ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Mit der Ausnahme Großbritanniens existiert in allen Ländern ein *Rechtsanspruch* auf den Nachzug von Familienangehörigen. Lediglich in der Schweiz macht Aufenthaltsstatus diesbezüglich einen Unterschied: Der Rechtsanspruch entsteht erst mit dem Erwerb einer Niederlassungsbewilligung, bis dahin liegt die Entscheidung im Ermessen der Behörden.

Eine *quantitative* Begrenzung der Zuwanderung von Familienangehörigen gibt es nur in Österreich. Eine allgemeine Wartefrist von zwei Jahren besteht in Österreich und Frankreich. Bei Ehepartnern gibt es wiederum nur in Österreich eine »Ehebestandsfrist«. In Deutschland ist für den sogenannten Ehegattennachzug jedoch prinzipiell Voraussetzung, daß die Ehe bereits vor der Einreise deklariert wurde. Das gilt aber für »Bezugspersonen« nicht, die bei Inkrafttreten des Ausländergesetzes 1990 bereits eine Aufenthaltserlaubnis besaßen. Inhaber einer Aufenthaltsberechtigung sind ebenso von dieser Regelung ausgenommen. Wenn zudem *alle anderen* Voraussetzungen (v.a. gesicherter Lebensunterhalt und ausreichender Wohnraum) für den Rechtsanspruch auf Familiennachzug vorliegen, ist die Bewilligung des Nachzugs dennoch im Ermessensweg möglich. Restriktive Regelungen betreffen im Fall Deutschlands allerdings die Kinder. Die Altersobergrenze liegt bei 16 Jahren im Vergleich zur üblichen Regelung von 18 Jahren, wobei in Schweden diese Grenze bei 20 Jahren liegt. Es kommt in Deutschland hinzu, daß im Regelfall beide Elternteile im Besitz eines gültigen Aufenthaltstitels sein müssen. Diese Regelung gilt auch in Großbritannien. Die äußerst vage gehaltenen Schweizer Bestimmungen lassen die Vermutung zu, daß das Prinzip der Familieneinheit auch hier den Nachzug von Kindern an die Bedingung der Aufenthaltsberechtigung beider Elternteile knüpft.

Die in der letzten Zeile der Tabelle 6 ausgewiesenen Indexwerte entsprechen der obersten Aggregationsstufe, auf der Schweden mit Abstand den niedrigsten Wert (0,01) aufweist. Dies gilt auch für alle

72 Vgl. dazu auch den Länderbericht Schweden sowie den Rechtsvergleich der Einwanderungsregime in Belgien, Frankreich, Niederlande und Schweden von Henriette Riegler in Bauböck (1995c).

73 Einschränkung muß hinzugefügt werden, daß in Deutschland die Altersgrenze für ausländische Kinder niedriger ist als üblich (Volljährigkeit). Der Rechtsanspruch auf Familiennachzug setzt voraus, daß das Kind das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

74 Vgl. dazu den Länderbericht Schweiz in Bauböck (1995c).

anderen Teilbereiche, die jeweils die allgemeinen Voraussetzungen sowie die Regelungen in Abhängigkeit vom temporären versus permanenten Aufenthaltsstatus differenziert nach Ehegatten und Kindern messen. In diesen Teilbereichen variieren hingegen die länderspezifischen Indexwerte erheblich: Der Gesamtwert für die Schweiz liegt beispielsweise bei 0,38. Der Indexwert für den Nachzug von Kindern, deren »Bezugsperson« einen befristeten Aufenthaltstitel hat, liegt für die Schweiz hingegen bei 0,93. Vergleicht man die länderspezifischen Werte, die den allgemeinen Voraussetzungen entsprechen, mit den Indexwerten auf der letzten Aggregationsstufe im Bereich des Familiennachzugs, so läßt sich feststellen, daß die Hürden entweder eindeutig bei den allgemeinen Voraussetzungen liegen, die für *alle* Familienangehörigen gelten (Österreich, Belgien, Frankreich, Niederlande), oder bei spezifischen Regelungen, die jeweils für Ehegatten, Kinder und sonstige Familienangehörige gelten (Schweiz, Deutschland).

Tabelle 6:
Allgemeine Voraussetzungen für den Familiennachzug

	A	¹ A	B	CH	D	F	NL	S	UK
Allgemeine Voraussetzungen	0,90	1,0	0,30	0,30	0,30	0,60	0,40	0,03	0,40
Quotenregelung	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Aufenthalt									
Bezugsperson	[*] 2 J.	[*] 2 J.	0	0	0	[*] 2 J.	0	0	0
Wohnraum	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Unterhaltssicherung	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Antrag im Inland möglich	0	0	1	1	1	1	0	0,5	0
Ehebestandsfrist	1 J.	6 M.	0	0	0	0	0	0	0
Rechtsanspruch	1		1	² 0 / 1	1	1	1	1	0
Indexwerte (gesamt)	0,56	0,59	0,23	0,38	0,29	0,40	0,21	0,01	0,55

1 Die Eintragungen in dieser Spalte basieren auf den novellierten Regelungen

2 Der Rechtsanspruch auf Familiennachzug gilt nur im Fall eines unbefristeten Aufenthaltsrechts

J. = Jahre

M. = Monate

Quelle: Eigene Berechnungen

3.4 Erwerb der Staatsbürgerschaft

Seit Anfang der neunziger Jahre wurden staatsangehörigkeitsrechtliche Regelungen in Belgien (1992), Deutschland (1990 und 1993), Frankreich (1993), den Niederlanden (1992 und 1994) und der Schweiz (1992) geändert.⁷⁵ Die wichtigsten Änderungen, die die Einbürgerung von

⁷⁵ Die ermittelten Indexwerte beziehen sich ausschließlich auf die Voraussetzungen der Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen, auf die nicht Sonderregelungen aufgrund der

volljährigen ausländischen Staatsangehörigen betreffen, sind die 1) Reduzierung der Wartefrist von 10 auf 5 Jahre in Belgien; 2) Zulassung von Doppelstaatsbürgerschaften in den Niederlanden und der Schweiz und 3) Einführung eines Rechtsanspruchs aufgrund längeren Aufenthalts in Deutschland.

Ein kursorischer Blick auf die Rechtsvorschriften, die den Zugang zur Staatsbürgerschaft für ausländische Staatsangehörige regeln⁷⁶, zeigt, daß nach wie vor eindeutig zwischen liberalen und restriktiven Regelkomplexen unterschieden werden kann. Das läßt sich auch an den Indexwerten ablesen.

Mit einem Inlandsaufenthalt von *fünf* Jahren wird in Belgien, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden die wichtigste Voraussetzung für den Erwerb der Staatsbürgerschaft erfüllt. Eine doppelt so lange Wartefrist von *zehn* Jahren existiert in Deutschland und Österreich, die längste mit *zwölf* Jahren in der Schweiz. Mit der Ausnahme Schwedens und Österreichs werden in allen Ländern im unterschiedlichen Ausmaß Sprachkenntnisse gefordert. In Österreich wird zumindest in Vorarlberg, obwohl rechtlich nicht erforderlich, eine formelle Deutschprüfung durchgeführt, wenn nicht ein inländischer Schulabschluß vorliegt. Weitergehende kulturelle Integration ist in vier Ländern erforderlich, nämlich in Belgien, der Schweiz, Deutschland und Frankreich. Die Erfordernisse in Deutschland und der Schweiz sind zahlreich und auch schwieriger zu erfüllen als in den beiden anderen Ländern.

In Deutschland, Österreich und Schweden stellt nach wie vor die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft eine formalrechtliche Voraussetzung für die Einbürgerung dar. In Schweden werden aber großzügige Ausnahmen vom Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft gemacht (Hammar 1990). Der relativ hohe Anteil von Flüchtlingen in Schweden spielt diesbezüglich (auch) eine große Rolle. Einen Rechtsanspruch aufgrund längeren Aufenthalts gibt es in Deutschland (nach 15 Jahren) und in Österreich (nach 30 Jahren). Die höchsten Indexwerte weisen die drei deutschsprachigen Länder auf; alle anderen liegen ungefähr auf derselben Stufe. Mit 0,78 hat Deutschland den höchsten, mit 0,38 die Niederlande den niedrigsten Wert.

Auffallend ist dabei, daß Österreich und Deutschland *trotz* eines Rechtsanspruchs nach längerem Aufenthalt »integrationsfeindliche« Werte im Bereich der Einbürgerungspolitik aufweisen. Der Grund liegt darin, daß man zum einen in Österreich *dreißig* Jahre auf den Rechtsanspruch warten muß. Zum anderen sind keine Erleichterungen bei den allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen vorgesehen. Die Wartefrist, nach der in Deutschland ein Rechtsanspruch entsteht, ist hingegen halb so lang wie in Österreich. Antragsteller, die sich seit mindestens fünfzehn Jahren in Deutschland aufhalten, werden zudem unter erleichterten Bedingungen eingebürgert. Sprachkenntnisse sind in diesem Fall keine Voraussetzung; auch die weitergehenden kulturellen Integrationserfordernisse, wie Einordnung in deutsche Lebensverhältnisse u.ä., fallen weg. Sowohl die Wartefrist für den Rechtsanspruch als auch die Erleichterung von Einbürgerungsvoraussetzungen wurden in der Gewichtung berücksichtigt. Der Gesamtwert für Deutschland fällt dennoch hoch aus, weil für die *Ermessenseinbürgerung* zahlreiche Voraussetzungen zu erfüllen sind. Die

Minderjährigkeit, der Eheschließung mit einem Staatsangehörigen u.ä. zutreffen. Auf die Einbürgerungsmodalitäten für die »Zweite Generation« wird weiter unten in dem Abschnitt über die Rechtsstellung der Zweiten Generation eingegangen.

76 Auf die Voraussetzungen der Einbürgerung in den jeweiligen Ländern wird hier nicht ausführlich eingegangen. Eine detaillierte vergleichende Analyse der rechtlichen und politischen Aspekte der Einbürgerung von Einwanderern findet sich bei Bauböck (1995c).

allgemeinen Voraussetzungen wurden von uns gegenüber dem Rechtsanspruch für alle Länder deutlich höher gewichtet.

Neben den Rechtsvorschriften, die den Zugang zur Staatsbürgerschaft regeln, spielt die Inanspruchnahme der Einbürgerungsoption durch die Einwanderer selbst eine ebenso wichtige Rolle. Die Wechselwirkungen zwischen den Einbürgerungsvorschriften, dem Rechtsstatus nicht naturalisierter Einwanderer und ihrer Einbürgerungsneigung sind umstritten. Generell wird von einem negativen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß von Rechten, die Einwanderern unabhängig von ihrer nationalen Zugehörigkeit zustehen, und der Neigung, die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes anzunehmen, ausgegangen: Je größer das aktuelle Bündel an staatsangehörigkeitsneutralen Rechten, desto geringer wird dieser These zufolge das Interesse an Einbürgerung ausfallen. Ebenso muß jede Anreicherung dieses Bündels durch mehr Rechte für nicht naturalisierte Einwanderer die Neigung zur Einbürgerung negativ beeinflussen.

Dementsprechend werden niedrige Einbürgerungsraten, wie sie – trotz erheblicher Unterschiede zwischen einzelnen Ländern – europaweit zu beobachten sind, auf den gesicherten Rechtsstatus von Einwanderern zurückgeführt, den diese im Verlauf ihrer Niederlassungskarrieren erwerben. Vergleicht man die jährlichen Einbürgerungsraten (Tabelle 7), dann zeigt sich jedoch, daß gerade Länder mit sowohl vergleichsweise liberalen Einbürgerungsregeln als auch einem weitgehend sicheren Rechtsstatus und politischen Partizipationsrechten auf kommunaler Ebene für niedergelassene Einwanderer – wie die Niederlande und Schweden – hohe Einbürgerungsraten verzeichnen.⁷⁷

Der Rechtsstatus vor der Einbürgerung stellt auch nur *einen* Einflußfaktor neben anderen – wie z.B. Einwanderungsgrund, Intensität der Bindungen an das Heimatland, die mit der Einbürgerung verbundenen Kosten u.ä. – dar.⁷⁸ Dazu kommt, daß niedrige Einbürgerungsraten der ersten Generation nicht überall die generationsübergreifende Perpetuierung der rechtlichen Unterschiede zwischen Einwanderern und Staatsbürgern bewirken. Daher müssen in die Beurteilung unterschiedlicher einbürgerungspolitischer Regelkomplexe auch die für die Nachfolgenerationen geltenden einbürgerungspolitischen Bestimmungen miteinbezogen werden.

3.5 Rechtsstellung der Zweiten Generation

Mit der Ausnahme von Österreich und der Schweiz kennen alle anderen sechs Länder Regelungen, die im Inland geborenen und/oder aufgewachsenen Kindern einen *Rechtsanspruch* auf Staatsbürgerschaft einräumen.⁷⁹ In all diesen Fällen existiert auch ein Rechtsanspruch auf den nachträglichen Erwerb der Staatsbürgerschaft. Die schwedischen und deutschen Regelungen knüpfen allerdings nicht an die Geburt, sondern an den Aufenthalt im Inland an. Das heißt, in den Genuß des Rechtsanspruchs auf Staatsbürgerschaft kommen sowohl minderjährig eingereiste als auch im Inland geborene Kinder, wenn sie sich acht (Deutschland) bzw. zehn

⁷⁷ Vgl. dazu auch Carens (1989, 48) und Brubaker (1989, 118f).

⁷⁸ Für eine ausführliche Diskussion der Einbürgerungsneigung vgl. Bauböck (1994b).

⁷⁹ Sowohl in der Schweiz als auch in Österreich gibt es die Möglichkeit der erleichterten *Ermessenseinbürgerung* für minderjährige ausländische Staatsangehörige. In diesem Index-Teil wurden aber nur jene Regelungen berücksichtigt, die auch einen *Rechtsanspruch* auf die Einbürgerung einräumen.

(Schweden) Jahre im jeweiligen Land aufgehalten haben.⁸⁰ Im Inland geborene Kinder können in Großbritannien gleich als britische Staatsbürger registriert werden, wenn mindestens ein Elternteil ein unbefristetes Aufenthaltsrecht hat. Spätestens mit Erreichen des 10. Lebensjahres kann für die Kinder unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status ihrer Eltern die britische Staatsbürgerschaft beantragt werden, wenn sie seit der Geburt im Inland gelebt haben. Das aufgrund der Geburt im Inland eingeräumte Optionsrecht gewährt in Belgien und Frankreich auch einen Rechtsanspruch auf einen unbefristeten Aufenthaltstitel, der unabhängig von der Entscheidung für bzw. gegen die jeweilige Staatsbürgerschaft bestehen bleibt. Großbritannien hat in bezug auf den Zugang zur Staatsbürgerschaft für im Inland geborene Kinder mit 0,10 den niedrigsten Wert; Österreich und die Schweiz haben jeweils einen Höchstwert von 1,0. Die neuen Regelungen in Deutschland, die generell minderjährigen ausländischen Kindern die Einbürgerung erleichtern *und* einen Rechtsanspruch einräumen, machen sich auch im Index mit einem mittleren Wert von 0,53 bemerkbar. Alle anderen Länder haben deutlich niedrigere Werte, weil im Vergleich zu Deutschland die Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft nicht verlangt wird.

In den Index sind in bezug auf die Rechtsstellung der zweiten Generation nicht nur die Rechtsvorschriften eingeflossen, die den Zugang zur Staatsbürgerschaft regeln, sondern auch aufenthalts- und beschäftigungsrechtliche Bestimmungen sowie Regelungen, die den Familiennachzug betreffen. Denn auch überall dort, wo es einen eigenständigen Rechtsanspruch auf den Erwerb der Staatsbürgerschaft aufgrund von Geburt und/oder Aufenthalt für Kinder mit ausländischen Eltern gibt, ist dieser mit unterschiedlichen Voraussetzungen verbunden. Werden diese nicht erfüllt, gelten entweder die generellen Regelungen für ausländische Kinder und Jugendliche oder spezifische Bestimmungen, die in bezug auf Niederlassung und Aufenthaltssicherheit, Zugang zum Arbeitsmarkt etc. (auch) an das Kriterium des Geburtsortes geknüpft sind.

Tabelle 7:

Einbürgerungen und Einbürgerungsraten* in ausgewählten europäischen Staaten, 1988-92

	1988	1989	1990	1991	%	1992	%
A ¹	8.233	8.470	9.199	11.394	2.2	11.656	1.8
B ²	8.376	8.805	8.658	8.470	0.9	46.485	5.1
BRD1 ³	16.660	17.742	20.237	27.295	0.5	37.042	0.6
BRD2	(46.783)	(68.526)	(101.377)	(141.630)	(2.4)	(179.904)	(2.8)
F1 ⁴	73.999	82.008	88.476	95.713	2.7	95.295	-
F2	(54.299)	(59.508)	(64.976)	(72.213)	(2.0)	(71.595)	-
I	1.243	4.238	5.256	4.542	0.5	4.408	0.5
NL	9.114	28.730	12.794	29.112	4.0	36.237	4.8
S	17.966	17.552	16.770	27.663	5.6	29.389	5.9
CH	11.356	10.342	8.658	8.757	0.7	11.208	0.9

80 Der »dritten« Generation wird in Belgien, Frankreich und den Niederlanden per Geburt die jeweilige Staatsbürgerschaft übertragen. Voraussetzung dafür ist, daß bereits ein Elternteil im Inland geboren wurde. Dies wurde im Index jedoch nicht berücksichtigt.

UK	64.584	117.129	57.271	58.642	3.3	42.243	2.3
----	--------	---------	--------	--------	-----	--------	-----

Anmerkungen:

* Mit Ausnahme Frankreichs wurden die Raten als Anteil der Einbürgerungen eines Jahres an der ausländischen Wohnbevölkerung desselben Jahres errechnet. Die Einbürgerungsrate für Frankreich (1991) basiert auf der ausländischen Wohnbevölkerung des Vorjahres.

1) Die bundesweite Einbürgerungsrate, die im europäischen Vergleich durchschnittlich hoch liegt, ist hauptsächlich auf die Einbürgerungen im Land Wien zurückzuführen (Findl, 1992).

2) Aufgrund der neuen Regelungen in Belgien, die seit 1.1.1992 in Kraft sind, hat sich die Zahl der Einbürgerungen von 1991 auf 1992 auf das Sechsfache erhöht. Von insgesamt 46.485 Personen, die 1992 die belgische Staatsbürgerschaft erworben haben, waren mehr als 30.000 im Inland geborene Kinder (CIFE, 1993).

3) In der ersten Zeile (BRD1) sind nur Ermessenseinbürgerungen, in der zweiten (BRD2) auch Anspruchseinbürgerungen, die hauptsächlich *Aussiedler* betreffen, berücksichtigt.

4) Die automatische Verleihung der französischen Staatsbürgerschaft an im Inland geborene Kinder bei Volljährigkeit ist in der ersten Zeile (F1) inkludiert. Die Zahl automatischer Einbürgerungen beruht auf jährlichen Schätzungen (Decouflé/Tétaud, 1993).

Quellen: OECD/SOPEMI 1992, 1993; nationale Statistiken; eigene Berechnungen.

Tabelle 8:
Rechtsstellung der Zweiten Generation

	A	B	CH	D	F	NL	S	UK
Staatsbürgerschaft	1,0	0,33	1,0	0,53	0,26	0,38	0,36	0,10
Aufenthalt	0,83	0,25	0,60	0,31	0,04	0,04	0,00	0,90
Arbeitsmarkt	0,73	0,10	0,13	0,17	0,07	0,20	0,13	0,00
Indexwerte (gesamt)	0,82	0,22	0,57	0,36	0,11	0,17	0,14	0,44

Quelle: Eigene Berechnungen

Die entsprechenden Indexwerte zeigen, daß liberale Regelungen beim Zugang zur Staatsbürgerschaft nicht auch bedeuten, daß das Kriterium des Geburtsortes generell zum Tragen kommt. So hat Großbritannien puncto Staatsbürgerschaft für die zweite Generation den niedrigsten Wert (0,10), im Bereich aufenthaltsrechtlicher Regelungen allerdings den höchsten Wert (0,90), gefolgt von Österreich (0,83) und der Schweiz (0,60). Während in Großbritannien Angehörige der zweiten Generation *keinen* Rechtsanspruch auf einen unbefristeten Aufenthaltstitel haben, ist dieser in Österreich und der Schweiz vorhanden, wenn mindestens ein Elternteil einen unbefristeten Aufenthaltstitel hat. Für die Schweiz muß hinzugefügt werden, daß der Anteil ausländischer Staatsangehöriger mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel im Vergleich zu Österreich sehr hoch ist.

Schweden (0,00), Frankreich (0,04) und die Niederlande (0,04) haben die *integrationsfreundlichsten* Werte in bezug auf die aufenthaltsrechtliche Stellung im Inland geborener Kinder. Das sind auch die drei Länder, in denen im Inland geborene Kinder vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen besonders geschützt sind: Sie kommen während der Minderjährigkeit in den Genuß eines Ausweisungsverbots und haben ab dem 16. Lebensjahr (Schweden, Frankreich) bzw. dem 18. Lebensjahr (die Niederlande) einen Rechtsanspruch auf die Einbürgerung. In Schweden entfällt in diesem Fall auch das Verbot der Mehrfachstaatsangehörigkeit.

Die länderspezifische Verteilung der Indexwerte ändert sich hingegen drastisch bei den beschäftigungsrechtlichen Regelungen, die für Angehörige der zweiten Generation in Anwendung kommen. Hier hat Großbritannien den Spitzenwert von 0,00. Der Hintergrund dafür ist, daß es in Großbritannien für Familienangehörige von unselbständig erwerbstätigen Fremden keinerlei beschäftigungsrechtliche Zugangsbeschränkungen gibt. Die Indexwerte für alle anderen Länder liegen zwischen 0,07 (Frankreich) und 0,20 (Niederlande). Auch die Indexwerte für die Schweiz und Deutschland sind relativ niedrig. Mit 0,73 hat Österreich wiederum den höchsten Wert.⁸¹ Diese Sonderstellung Österreichs geht darauf zurück, daß für im Inland geborene Kinder

1) eine Quotenregelung gilt, die mit der jüngsten Novelle lediglich abgeschwächt wurde,

⁸¹ Da es keine Sonderregelungen im Ausländerbeschäftigungsgesetz gibt, die das Kriterium des Geburtsortes berücksichtigen, wurden hier die allgemein für ausländische Jugendliche geltenden Bestimmungen herangezogen. Dies gilt außer für Österreich auch für Deutschland, die Schweiz sowie Großbritannien.

2) der *freie* Zugang zum Arbeitsmarkt nicht nur von einer bestimmten Lebenszeit der Jugendlichen, sondern zusätzlich auch von einem mindestens fünfjährigen Aufenthalt der Eltern abhängt⁸², und

3) die allgemein als eher »integrationsfeindlich« bewerteten Regelungen, wie etwa die zeitliche Befristung des freien Zugangs zum Arbeitsmarkt auf jeweils fünf Jahre, auch hier zum Tragen kommen.

Bei den Regelungen, die den Familiennachzug zu ausländischen Staatsangehörigen betreffen, die im Inland geboren sind, gibt es nur zwei »Ausreißer«: Belgien und Deutschland. In allen anderen Ländern gelten dieselben Bestimmungen wie für Angehörige der ersten Generation. In Belgien ist der Familiennachzug zu »Fremden«, die in Belgien geboren sind, insofern erleichtert, als die Einschränkungen für Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs einen Aufenthaltstitel erworben haben, nicht gelten.⁸³ In Deutschland ist umgekehrt der Familiennachzug an strengere Voraussetzungen gebunden, wenn es sich um die ausländischen Ehegatten von Fremden handelt, die im Bundesgebiet geboren sind. Das für die erste Generation unabhängig von der *Befristung* des Aufenthaltstitels bestehende Recht auf Familiennachzug ist für die Angehörigen der zweiten Generation eingeschränkt: Der Rechtsanspruch auf den Familiennachzug setzt in diesem Fall voraus, daß eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung *und* ein achtjähriger Inlandsaufenthalt vorliegen. Das Sub-Aggregat »eigener Familiennachzug« hat allerdings gegenüber dem Zugang zur Staatsbürgerschaft und den aufenthalts- und beschäftigungsrechtlichen Regelungen ein niedriges Gewicht erhalten, sodaß sein Einfluß auf die Gesamtwerte eher gering ist.

Frankreich, Schweden und die Niederlande haben auch in diesem Bereich die niedrigsten Werte. Großbritannien und die Schweiz sind jene zwei Länder, deren Indexwerte auf den einzelnen Sub-Aggregatebenen sehr großen Schwankungen unterworfen sind. So hat Großbritannien beim Zugang zur Staatsbürgerschaft und zum Arbeitsmarkt jeweils den niedrigsten, allerdings bei aufenthaltsrechtlichen Regelungen den höchsten Wert. Die Schweiz hat – mit Österreich – beim Zugang zur Staatsbürgerschaft und bei aufenthaltsrechtlichen Regelungen relativ hohe, beim Zugang zum Arbeitsmarkt hingegen einen deutlich niedrigen Wert. Im Gegensatz dazu sind auf allen Ebenen die Indexwerte für Frankreich und Schweden durchgehend auf einem niedrigen und für Österreich systematisch auf einem sehr hohen Niveau.

3.6 Auswirkungen der Novelle zum Aufenthaltsgesetz auf die Indexwerte

Derzeit existiert in Österreich in verschiedenen Bereichen eine Fülle von *rechtlich* institutionalisierten Integrationshindernissen. Diese betreffen in erster Linie aufenthalts- und staatsangehörigkeitsrechtliche Vorschriften, die zusätzlich durch die beschäftigungsrechtlich prekäre Stellung insbesondere die Integration der Folgegeneration(en) erschweren. Die jüngsten

82 Dabei wurde im Index nicht einmal berücksichtigt, daß für ausländische Jugendliche, die die Voraussetzungen für einen Befreiungsschein nicht erfüllen, der Einstieg in den Arbeitsmarkt derzeit nur im Rahmen einer Ausnahmeregelung möglich ist. Seit der Senkung der Bundeshöchstzahlen ist die Erteilung einer erstmaligen Beschäftigungsbewilligung nur für »integrierte« ausländische Jugendliche möglich, sofern sie ihre Schulpflicht in Österreich beendet haben *und* ein Elternteil während der letzten fünf Jahre mindestens drei Jahre in Österreich erwerbstätig war (BGBl. 278/1995).

83 Ein im Rahmen des Familiennachzugs (nach 1984) erworbener unbefristeter Aufenthaltstitel schließt den Rechtsanspruch auf Familiennachzug aus. Für weitere Einschränkungen vgl. den Länderbericht Belgien in Bauböck (1995c).

aufenthaltsrechtlichen Modifikationen,⁸⁴ die im Index ebenso berücksichtigt wurden, haben in dieser Hinsicht kaum spürbare Verbesserungen gebracht, zumal nur einzelne – wohl auch im europäischen Kontext langfristig nicht tragbare – Bestimmungen geändert wurden. Dennoch sind einzelne Änderungen für sich genommen von Bedeutung, wobei hier nur jene berücksichtigt werden, die sich auf die Indexwerte auswirken.⁸⁵

Die *positiven* Änderungen betreffen *erstens* die bisherige Bestimmung des automatischen Entzugs eines befristeten wie auch unbefristeten Aufenthaltstitels: Ist der Lebensunterhalt nicht (mehr) ausreichend gesichert bzw. verschlechtern sich die Wohnverhältnisse, liegt nunmehr die Beendigung der Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes im behördlichen Ermessensspielraum. *Zweitens* wurde die für den Nachzug ausländischer Ehepartner erforderliche Ehebestandsfrist von einem Jahr auf 6 Monate gesenkt. *Drittens* können im Inland geborene ausländische Kinder nun aus der zahlenmäßigen Beschränkung per Verordnung *insoweit* herausgenommen werden, als dadurch das Ziel der Zuwanderungsregelung nicht beeinträchtigt wird.⁸⁶

Die aufenthaltsrechtliche Stellung im Inland geborener Kinder bleibt daher nach wie vor prekär: Für das Jahr 1994 waren maximal 11.400 Aufenthaltserlaubnisse für ausländische Kinder vorgesehen, die in Österreich geboren werden (vgl. Tabelle 9). Vom 1. Jänner bis 31. Dezember 1994 wurden insgesamt 9.810 Aufenthaltserlaubnisse an im Inland geborene ausländische Kinder erteilt. Die der *bundesweiten* Quote entsprechende Anzahl von 11.400 Aufenthaltserlaubnissen für Angehörige der »Zweiten Generation« war im Jahr 1994 *insgesamt* ausreichend. In zumindest einem Bundesland, nämlich in Kärnten, gab es allerdings bereits sieben Monate nach Jahresbeginn für diese Gruppe keine Quotenplätze mehr: Die 200 Aufenthaltserlaubnisse, die für 1994 in Kärnten geborene ausländische Kinder vorgesehen waren, waren Ende Juli 1994 auch bereits erteilt. In der Steiermark und in Vorarlberg waren zu diesem Zeitpunkt ebenso schon 82% bzw. 73% der für im Inland geborene ausländische Kinder reservierten Quotenplätze vergeben.

Die Quotenregelung für den Nachzug von Familienangehörigen wurde hingegen *verschärft*: Wurde bislang Ehegatten und minderjährigen Kindern eines seit mindestens zwei Jahren in Österreich wohnhaften Fremden im Rahmen der *allgemeinen* Quote eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, so kann die Bundesregierung nunmehr eine besondere Zahl an Bewilligungen für den Familiennachzug gemäß § 3 Abs. 1 Z 2 des Aufenthaltsgesetzes festlegen. Für den Fall, daß die Zahl der Anträge auf Familiennachzug »voraussichtlich« die festgelegte Zahl von Bewilligungen übersteigt, so sind nach der neuen Regelung Bewilligungsbewerber bevorzugt zu berücksichtigen, denen »auf Grund persönlicher Umstände eine sofortige Integration möglich ist oder bei denen eine Familienzusammenführung besonders dringlich ist.«⁸⁷ In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage wird die Einführung einer besonderen Quote für den Familiennachzug damit begründet, daß die »Beibehaltung der derzeitigen Regelung ... eine effektive Steuerung des Familiennachzugs weiterhin nur schwer möglich machen« würde.⁸⁸ Das bedeutet, daß trotz vorhandener Quotenplätze an

84 Vgl. BGBl. 351/1995.

85 Weitere Änderungen, auf die hier nicht eingegangen wird, können dem Länderbericht Österreich in Bauböck (1995c) entnommen werden.

86 Vgl. RV 125 BlgNR 19. GP. Da mit der Novelle die Quotenregelung für die zweite Generation *nicht* aufgehoben, sondern lediglich die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung geschaffen wurde, wurde die entsprechende Index-Eintragung von 1 auf 0,5 geändert.

87 Vgl. § 3 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz i.d.F. BGBl. 351/1994.

88 Vgl. die Erläuterungen zur RV 125 BlgNR 19 GP, S. 9.

Familienangehörige ausländischer Staatsbürger keine Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden dürfen, sobald die »Teilquote« für den Familien nachzug erschöpft ist. So dürfen 1995 insgesamt 17.000 Erstbewilligungen nach dem Aufenthaltsgesetz erteilt werden, wobei höchstens 10.300 für den Zweck des Familiennachzugs zur Verfügung stehen (vgl. Tabelle 10).⁸⁹

Tabelle 9:

Aufenthaltsbewilligungen für in Österreich geborene Kinder
(1.1.-31.12.1994)

Bundesland	Max. Anzahl der Bewilligungen	Bis 31.7. erteilte Bewilligungen	%	Bis 31.12. erteilte Bewilligungen	%
Burgenland	150	104	69	150	100
Kärnten	200	200	100	200	100
Niederösterreich	1.700	670	9	1.249	73
Oberösterreich	2.000	1.111	56	1.889	94
Salzburg	900	634	70	900	100
Steiermark	350	286	82	350	100
Tirol	1.100	509	46	810	74
Vorarlberg	800	582	73	791	99
Wien	4.200	1.887	45	3.471	83
Österreich (gesamt)	11.400	5.983	52	9.810	86

Quellen: BMI (Sektion III), Statistik - August 1994; Statistik - Jänner 1995.

Tabelle 10:

Erstbewilligungen in Österreich nach der Quotenverordnung 1995
(BGBl. 1023/1994.)

Bundesland	Gesamt	Davon Familiennachzug	%
Burgenland	800	600	75
Kärnten	1.800	1.350	75
Niederösterreich	1.700	700	41
Oberösterreich	1.200	700	58
Salzburg	1.900	1.200	63
Steiermark	3.600	2.300	64
Tirol	1.200	800	67

⁸⁹ Vgl. BGBl. 1023/1994.

Vorarlberg	500	350	70
Wien	4.300	2.300	53
<hr/>			
Gesamt	17.000	10.300	61
<hr/>			

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Novelle zum Aufenthaltsgesetz hat auch eine weitere Verschlechterung bewirkt: Die *erste* Bewilligung für Familienangehörige darf nach den neuen Regelungen für die Dauer von höchstens fünf Jahren erteilt werden. Damit wurde die bisherige Regelung geändert, nach der Familienangehörigen der Aufenthalt in Österreich für dieselbe Dauer wie für die Bezugsperson erlaubt werden sollte. Nach der neuen Regelung darf hingegen Familienangehörigen, deren Bezugsperson einen *unbefristeten* Aufenthaltstitel hat, der Aufenthalt in Österreich zunächst für höchstens fünf Jahre gestattet werden. Da auch im Inland geborene Kinder im Rahmen der für den Familiennachzug geltenden Vorschriften eine Aufenthaltsbewilligung bekommen, wird nunmehr die *erstmalige* Bewilligung des Aufenthaltes auch in diesem Fall auf höchstens fünf Jahre befristet.

Daß an weiteren »Hürden«, die sich unter anderem aus dem Zusammenspiel des Fremden- und des Aufenthaltsgesetzes ergeben, (noch) nicht gerüttelt wurde, zeigt sich auch an den Indexwerten. Denn in allen drei Bereichen gibt es nur geringfügige Änderungen. Der Indexwert im Bereich des Aufenthaltes und der Niederlassung ist von 0,83 auf 0,79 und bei der Rechtsstellung der zweiten Generation von 0,82 auf 0,78 zurückgegangen. Der neue Indexwert für den Familiennachzug ist hingegen höher (0,59) als vor der Novelle (0,56). Damit bleibt Österreich weiterhin jenes Land, das im europäischen Vergleich systematisch die *integrationsfeindlichsten* Indexwerte aufweist.

3.7 Schlußbemerkungen

Neben Fragen der Neuzuwanderung hat sich die wissenschaftliche und politische Aufmerksamkeit seit Ende der achtziger Jahre hauptsächlich auf die letzte Stufe der legalen Inklusion von Einwanderern, d.h. auf die einbürgerungspolitischen Modalitäten, verlagert. Den Hintergrund dafür bildet die Beobachtung, daß aufgrund der schrittweisen Ausdehnung ziviler, sozialer und zum Teil auch politischer Rechte für Einwanderer in den meisten Hauptaufnahmелändern bereits eine partielle Gleichstellung mit Staatsbürgern erreicht worden ist (Hammar 1990; Soysal 1994), beim Zugang zur Staatsbürgerschaft jedoch die größten Differenzen existieren. Die Ergebnisse des Index stehen im Einklang mit der Diagnose, daß das Ausmaß insbesondere der *generationenübergreifenden* legalen Inklusion von Einwanderern und ihrer Nachkommen nach wie vor sehr unterschiedlich ist. Sie weisen aber auch bei der nationalen Gestaltung der Rechtsstellung von Einwanderern auf mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten zwischen den untersuchten Ländern hin.

Die Zuordnung der untersuchten Länder nach *relativer* Integrationsfeindlichkeit bzw. -freundlichkeit im Bereich der legalen Inklusion von Einwanderern deckt sich größtenteils mit den Ergebnissen bisheriger vergleichender Forschungsarbeiten: Neben Österreich sind es die Schweiz und Deutschland, d.h. die traditionell dem Rotationsprinzip verpflichteten Länder, in denen *integrationsfeindliche* Regelungen in den meisten hier untersuchten Bereichen überwiegen. Dasselbe gilt den Ergebnissen des

Index zufolge aber auch für Großbritannien. Zu bedenken ist dabei, daß im Falle Großbritanniens hinter integrationsfeindlichen Indexwerten im Vergleich zu Österreich, Deutschland und der Schweiz teilweise liberalere Regelungen stecken, die jedoch nicht mit Rechtsansprüchen gekoppelt sind. Im Unterschied dazu ist es bei den drei deutschsprachigen Ländern in den meisten Fällen die Kombination von mehreren integrationsfeindlichen Bestimmungen, die hohen Indexwerten zugrundeliegen.

Es muß zugleich darauf hingewiesen werden, daß in der Gruppe der drei traditionellen »Gastarbeiterländer« Deutschland die vergleichsweise günstigeren Regelungen hat, da dort Anfang der neunziger Jahre eine integrationspolitische Wende eingeleitet wurde. Die Folge davon war die Verbesserung der Rechtsstellung bereits ansässiger Einwanderer. Dabei wurden Rechtsansprüche für die erste und die Folgegenerationen eingeführt, das Prinzip der Aufenthaltsverfestigung etabliert und der Zugang zur Staatsbürgerschaft erleichtert. Gleichzeitig wurde in Deutschland mit der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern, die in der Regel nach zwei Jahren ausgetauscht werden, auf der Basis bilateraler Regierungsabkommen mit mittel- und osteuropäischen Ländern ein neues Rotationssystem eingeführt (Faist 1995, 110; Hedwig 1994, 124f).⁹⁰ In Österreich kommt das Rotationsprinzip hingegen seit 1993 im Bereich der Niederlassungspolitik (erneut) zum Tragen und zwar ohne Unterschied, ob es sich um Neuzuwanderer oder bereits eingewanderte Angehörige der ersten bzw. der Folgegenerationen handelt. Am Beispiel Österreichs resp. Deutschlands wird sichtbar, daß die seit Mitte der siebziger Jahre beobachtete Verbesserung der Rechtsstellung von Einwanderern keineswegs als eine lineare und unumkehrbare Entwicklung resp. als der einzig vorherrschende Trend in westeuropäischen Ländern zu interpretieren ist.

In welchem Ausmaß niedergelassene Einwanderer und ihre Nachkommen von Wandlungen und Wendungen fremdenrechtlicher Vorschriften betroffen sind, hängt im übrigen auch davon ab, wie schwer/leicht zugänglich die Staatsbürgerschaft in den jeweiligen Aufnahmeländern ist, wie hoch der Anteil bereits eingebürgerter Einwanderer ist *und* ob der AusländerInnenstatus an Folgegenerationen übertragen wird oder nicht. Gerade in dieser Hinsicht driften auch Deutschland, Österreich und die Schweiz mit restriktiven einbürgerungspolitischen Vorschriften sowie Belgien, Frankreich, Niederlande, Schweden und Großbritannien mit generell liberalen Regelungen für die erste und mit Sonderregelungen für die Folgegenerationen, die an die Geburt und/oder den Aufenthalt im Inland anknüpfen, auseinander.

Allerdings herrscht kein Konsens darüber, welche Relevanz im Bereich der Integration von MigrantInnen der Institution der Staatsbürgerschaft (noch) zukommt: In ihrer breit angelegten Untersuchung der Integration und des Rechtsstatus von MigrantInnen vertritt beispielsweise Yasemin Soysal die These, daß sich Teilhaberechte an öffentlichen Gütern zunehmend am Kriterium der *territorialen Mitgliedschaft* richten: Für den Zugang zu insbesondere zivilen, sozialen und teilweise auch politischen Rechten sei die Zugehörigkeit zur Nation nicht länger bestimmend (Soysal 1994, 130); die wachsende Dominanz übernationaler Normen und Institutionen als Triebkräfte bei der Erweiterung und Stabilisierung der Rechte von MigrantInnen habe die Bedeutung von Staatsbürgerschaft in Inklusions- und Exklusionsprozessen weitgehend reduziert. Dies würde bedeuten, daß die

⁹⁰ Die aufenthalts- und beschäftigungsrechtliche Stellung kurzfristig beschäftigter ausländischer Arbeitskräfte wurde im Index allerdings nicht berücksichtigt.

von uns vorgenommene Beurteilung der Integrationsfeindlichkeit bzw. -freundlichkeit westeuropäischer Aufnahmeländer dort keine Aussagekraft hat, wo es um den Zugang zur Staatsbürgerschaft geht.

Dem steht die These von der *Re-Nationalisierung* der Staatsbürgerschaft und ihrer wachsenden Bedeutung gerade im Rahmen der Europäischen Union entgegen, die ebenso häufig vertreten wird. Die Grundargumente lauten:

1) Es findet nicht eine europaweite Angleichung der Rechte von Einwanderern und Staatsbürgern in den jeweiligen Aufnahmeländern statt, sondern vielmehr eine Vervielfältigung der Rechtspositionen innerhalb der Europäischen Union (Martiniello 1994; Groenendijk 1990).

2) Solange die Inanspruchnahme der im Gemeinschaftsrecht verbrieften »Grundfreiheiten« ausschließlich an den Besitz der Staatsbürgerschaft *eines* Mitgliedsstaates gekoppelt bleibt, bleibt für die Zuordnung von Individuen und Gruppen zu verschiedenen Rechtspositionen (Staatsbürger, EU-EWR-Bürger, Drittstaatsangehörige) die nationale Zugehörigkeit das dominante, die soziale Mitgliedschaft aufgrund der Niederlassung weiterhin das untergeordnete Kriterium.

3) Künftig wird der Institution der Staatsbürgerschaft nicht weniger, sondern mehr Bedeutung zu kommen: »Forced to abandon parts of their sovereignty in other areas, the Member States will strive to keep control of what is the core of their sovereignty, namely by their independent determination and constraints on who is allowed to be considered as one of their nationals« (Martiniello 1994, 43).

Da allerdings die Einbürgerungspraxis in einem Mitgliedsstaat Auswirkungen auf andere hat, zumal die Verleihung der Staatsbürgerschaft zugleich auch EU-weite zivile, soziale und politische Rechte transferiert (Butt Philip 1993, 186), könnte es gerade in diesem Bereich langfristig zu einer Angleichung weit auseinanderliegender staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften kommen. Zudem dürfte aus demselben Grund auch das Interesse der Einwanderer am Erwerb der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedsstaates unabhängig davon zunehmen, ob die Palette an nationalen Rechten, die nicht naturalisierten Einwanderern zustehen, weitreichend ist oder nicht.

Literaturverzeichnis

- Ad hoc Group Immigration, Report from the Ministers responsible for immigration to the European Council meeting in Maastricht on immigration and asylum policy, Brüssel 3.12.1991.
- Ad hoc Gruppe Einwanderung, Bericht über die Harmonisierung der nationalen Politiken im Bereich der Familienzusammenführung vom 3. Juni 1993, SN 2828/1/93(WGI 14997).
- Allen, R.G.D. (1975): *Index Numbers in Theory and Practice*, Chicago.
- Baldwin-Edwards, Martin/Martin A. Schain (1993): *The Politics of Immigration in Western Europe*, London/Portland.
- Bauböck, Rainer (Hg.) (1994a), *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot.
- Bauböck, Rainer (1994b): *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Aldershot.
- Bauböck, Rainer (1995a): *The integration of immigrants, report for the Council of Europe*, Sonderdruck No. 15, Institut für Höhere Studien, Wien.
- Bauböck, Rainer (1995b): *Gehen, Bleiben, Kommen. Notwendige Öffnung und legitime Schließung liberaler Demokratien* (im Erscheinen).
- Bauböck, Rainer (Projektleiter) (1995c): *Rechtliche Integration von Einwanderern im internationalen Vergleich, Endbericht*, Institut für Höhere Studien, Wien, Juli 1995.
- Bauböck, Rainer/Dilek Çinar (1994): *Naturalisation Policies in Western Europe*, in: *West European Politics*, 17 Jg., Nr. 2, 192-196.
- Beetham, David (1994b): *Introduction*, in: *Ders. (1994a)*, 1-5.
- Beetham, David (1994c): *Key Principles and Indices for a Democratic Audit*, in: *Ders. (1994a)*, 25-43.
- Beetham, David (Hg.) (1994a): *Defining and Measuring Democracy*, London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Bernt, Lisa J. (1992): *Measuring Freedom? The UNDP Human Freedom Index*, in: *Michigan Journal of International Law*, 13 Jg., Nr. 3, 720-738.
- Biffi, Gudrun (1994): *SOPEMI Report on Labour Migration: Austria 1993/94, Contribution of the Austrian Institute of Economic Research for SOPEMI/OECD*, Vienna, November 1994.
- Bollen, Kenneth A. (1980): *Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy*, in: *American Sociological Review*, 45 Jg., Juni, 370-390.

- Brubaker, Rogers (1989a): Citizenship and Naturalization: Policies and Politics, in: *Ders.* (1989b), 99-129.
- Brubaker, Rogers (1989b): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, New York.
- Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) (Hg.) (1993): Die Ausländer in der Schweiz: Bestandsergebnisse, Ende Dezember 1993, *Statistischer Bericht 1*, Bern.
- Butt Philipp, Alan (1993): European Union Immigration Policy: Phantom, Fantasy or Fact?, in Baldwin-Edwards/Schain (1993), 168-191.
- Carens, Joseph (1989): Membership and Morality: Admission to Citizenship in Liberal Democratic States, in: *Brubaker* (1989b), 31-49.
- Carley, Michael (1981): *Social Measurement and Social Indicators. Issues of Policy and Theory*, London/Boston/Sidney.
- Central Bureau voor de Statistiek: Mndstat bevolk, (periodisch).
- Coulon, Johannes (1991): *Ausländer im österreichischen Recht*, Wien.
- Davy, Ulrike (1994): Aufenthaltssicherheit und Familiennachzug im österreichischen Fremdenrecht (im Erscheinen).
- Davy, Ulrike/August Gächter (1993): Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich, in *Journal für Rechtspolitik*, Heft 1:257-281.
- de Groot, Gerard-René (1989): *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel: eine rechtsvergleichende Studie über Erwerbs- und Verlustgründe der Staatsangehörigkeit*, Köln u.a.
- Degen, Manfred (1994): Perspektiven einer umfassenden Zuwanderungspolitik in der EG?, in: *Heinelt* (1994a), 162-175.
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) (1994): Bericht über die menschliche Entwicklung 1994, Bonn.
- Edelman, Murray (1990): *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*, Frankfurt/New York.
- Elklit, Jørgen (1994): Is the Degree of Electoral Democracy Measurable? Experiences from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia and Nepal, in: *Beetham* (1994a), 89-111.
- Faist, Thomas (1995): Migration in transnationalen Arbeitsmärkten: Zur Kollektivierung und Fragmentierung sozialer Rechte in Europa, (Teil II), in: *Zeitschrift für Sozialreform* 41 Jg., Nr. 2, 108-122.
- Fassmann, Heinz/Rainer Münz (1994a): Patterns and Trends of International Migration in Western Europe, in: *Dies.* (1994b), 3-33.

- Fassmann, Heinz/Rainer, Münz (Hg.) (1994b): *European Migration in the Late Twentieth Century. Historical Patterns, Actual Trends, and Social Implications*, Aldershot.
- Findl, Peter/Adelheid Fraiji (1993): Ausländer in Österreich, Ergebnisse der Volkszählung 1991, in: *Statistische Nachrichten*, Nr. 11, 956-972.
- Freedom House (Hg.) (1990): *The Comparative Survey of Freedom 1989-1990*, New York
- Gächter, August (1991): Sozialstruktur und Integration, in: Bauböck, Rainer (Projektleiter): *Immigration und Ethnizität*, Endbericht, Wien, 81-118.
- Groenendijk, Kees (1992): Europa 1992: Realitäten, Mythen und Chancen, in: *Institut für Migrations- und Rassismusforschung* (1992), 515-528
- Hammar, Tomas (Hg.) (1985): *European immigration policy. A comparative study*, Cambridge.
- Hammar, Tomas (1990): *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot.
- Hammar, Tomas (1994): Legal Time of Residence and the Status of Immigrants, in: *Bauböck* (1994a), 187-197.
- Hartung, Joachim/Bärbel Elpelt/Karl-Heinz Klösener (1991): Verhältniszahlen, in: dies.: *Statistik. Lehr- und Handbuch der angewandten Statistik*, 8. Auflage, München/Wien, 55-70.
- Haslinger, Franz (1990): Soziale Indikatoren, in: ders.: *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung*, 5. Auflage, München/Wien, 234-247.
- Hedwig, Rudolph (1994): Dynamics of Immigration in a Nonimmigrant Country: Germany, in: *Fassmann/Münz* (1994b), 113-126.
- Heinelt, Hubert (Hg.) (1994a): *Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*, Opladen.
- Heinelt, Hubert (1994b): Einleitung: Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Praktiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: *ders.* (1994a), 7-32.
- Humana, Charles (1986): *World Human Rights Guide* viii-x.
- Inkeles, Alex (Hg.) (1991): *On Measuring democracy: Its Consequences and Concomitants*, New Brunswick/London.
- Institut für Migrations- und Rassismusforschung (Hg.) (1992): *Rassismus und Migration in Europa*, Hamburg/Berlin.
- Institut National de Statistique (1994): Population du registre national, Brüssel, 1.1.1994.
- Institut National des Statistique: Statistiques démographiques, Brüssel (periodisch).

Joint Council for the Welfare of Immigrants (Hg.) (1995): *Immigration and nationality law handbook*, London.

- Knepel, Helmut (1993): Datenorientierte Analyse ökonomischer Daten, in: Erwin Roth/Klaus Heidenreich (Hg.): *Sozialwissenschaftliche Methoden. Lehr- und Handbuch für Forschung und Praxis*, 3. Auflage, München/Wien, 524-541.
- Marshall, Thomas Humphrey (1948/1965): Citizenship and Social Class, in: *Class, Citizenship, and Social Development*. Essays by T.H. Marshall, New York.
- Martiniello, Marco (1994): Citizenship of the European Union. A Critical View, in: *Bauböck* (1994a), 29-47.
- Portes, Alejandro/József Böröcz (1989): Contemporary immigration: Theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation, in: *International Migration Review*, 23 Jg., Nr. 3, 606-630.
- Poulain, Michel (1994): Migration en Belgique. Données démographiques, (Centre de recherche et d'information socio-politiques).
- Salt, John/Ann Singleton/Jennifer Hogarth (1994): *Europe's International Migrants, Data Sources, Patterns and Trends*, London.
- SOPEMI/OECD (1994): Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration (Annual Report 1993).
- Soysal, Yasemin (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago/London.
- Stache, Dietrich (1981): Zur Entwicklung von systemen sozialer Indikatoren bei den internationalen Organisationen, in: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 10, 705-712.
- United Nations Development Programme (UNDP) (1991): *Human Development Report 1991*, New York.
- Vanhanen, Tatu/Richard Kimber (1994): Predicting and explaining democratization in Eastern Europe, in: Geoffrey Pridham/Tatu Vanhanen (Hg.): *Democratization in Eastern Europe. Domestic and international perspectives*, London/New York, 63-96.
- Waldrauch, Harald (1995): Theorien zu Migration und Migrationspolitik, in: *Journal für Sozialforschung*, 35 Jg., Nr. 1 (im Erscheinen).
- Werner, Rudolf (1974): Methodische Ansätze zur Konstruktion sozialer Indikatoren, in: Wolfgang Zapf (Hg.): *Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze II*, Frankfurt/New York, 195-215.
- Werner, Rudolf (1975): Methodologie sozialwissenschaftlicher Indizes, in: *Ders.: Soziale Indikatoren und politische Planung. Einführung in Anwendungen der Makrosoziologie*, Reinbek bei Hamburg, 151-220.
- Wils, Anna Babette/Heinz Faßmann (1994): »Stocks and Flows«. Bestand und Veränderung der ausländischen Wohnbevölkerung in Österreich (1993), in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 23 Jg., Nr. 3, 341-349.

Anhang 1

Hierarchieebenen des Index

- I. Aufenthalt und Niederlassung
- II. Zugang zum Arbeitsmarkt
- III. Familiennachzug – Ausländer
- IV. Einbürgerung
- V. Rechtsstellung der Zweiten Generation

Anhang 2

Berechnungstabellen des Index

(Ergebniszusammenfassung)

I. Aufenthalt und Niederlassung

II. Zugang zum Arbeitsmarkt

III. Familiennachzug – Ausländer

IV. Einbürgerung

V. Rechtsstellung der Zweiten Generation

Anhang 3

Berechnungstabellen für die österreichische Rechtslage nach den Novellierungen im April 1995

I. Aufenthalt und Niederlassung

III. Familiennachzug – Ausländer

V. Rechtsstellung der Zweiten Generation